



Desafíos de la participación social:

alcances y límites de la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil

Maria Carolina Tiraboschi Ferro

2011



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES
-SEDE ACADEMICA ARGENTINA-**

**ÁREA ESTUDIOS POLÍTICOS
MAESTRIA EN CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA**

DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL:

**ALCANCES Y LÍMITES DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA
POLÍTICA NACIONAL PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE EN BRASIL**

Maria Carolina Tiraboschi Ferro

Tesis presentada para cumplir con los requisitos finales
para la obtención del título de Máster en Ciencia Política y Sociología

Directora: Dra. Luciana Ferreira Tatagiba
Co-Director: Dr. Ariel García

Buenos Aires, diciembre de 2011
(aprobada en abril de 2012)



FLACSO
ARGENTINA

**EL DIRECTOR DE LA MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA
DE LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES,
SEDE ARGENTINA**

CERTIFICA

Que MARIA CAROLINA TIRABOSCHI FERRO, documento de identidad PASAPORTE FF191021 (Brasil), ha aprobado su trabajo de tesis "Desafíos de la participación social: alcances y límites de la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle en Brasil", correspondiente al posgrado "**Maestría en Ciencia Política y Sociología**", el 12 de abril de 2012, con la calificación **DISTINGUIDA**.

Por lo tanto, ha cumplido con los requisitos académicos y administrativos para recibir el título de "**Magíster en Ciencia Política y Sociología**", otorgado por La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Se extiende el presente certificado a pedido de la interesada, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los 11 días del mes de mayo de 2012.

CARLOS STRASSER
Director Académico
Maestría en Ciencia Política y Sociología



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Ayacucho 555 - (1026) Buenos Aires - Argentina
Tel.: (54-11) 5238-9300 - Fax: (54-11) 4375-1373
www.flacso.org.ar - flacso@flacso.org.ar

*A los cerca de 50.000 ciudadanos brasileños
que luchan diariamente para sobrevivir en las calles y abrigos
y buscan, en pequeños gestos, una señal de esperanza y de alivio de su dolor.
Dedico además a los compañeros del Movimento Nacional da População de Rua
y de organizaciones de la sociedad civil que batallan para que estas 50.000 voces,
socialmente enmudecidas, sean oídas, respetadas y se organicen
para luchar por el atendimento de sus demandas por medio de políticas públicas.*

*A mí tío querido José Carlos Ferro,
quien ha estado muy presente en mis pensamientos
en los últimos y decisivos momentos de la escritura de esta tesis,
y que hará inmensa falta a nuestra familia.*

Agradecimientos

Agradezco inicialmente a mi familia, brasileña y colombiana. Fundamentalmente a mi marido Diego, quien vio en aquella joven asustada que llegó para cursar su maestría en Buenos Aires, una persona capaz de enfrentar el desafío de cambiarse de carrera y realizar sus sueños más profundos. Su apoyo y admiración por lo que hago han sido el soporte más importante de mi vida en estos últimos años.

Agradezco profundamente a mis padres, quienes me han estimulado a seguir con cada uno de mis proyectos de tantas formas posibles que sería incapaz de nombrarlas. Me siento privilegiada de ser su hija y amiga y agradezco el profundo respeto y apoyo que siempre tuvieron por mis más simples u osadas decisiones. A mi hermano Thiago, persona por quien tengo profundo cariño y admiración. A la memoria de mis abuelos, a mis suegros, Hernán y Consuelo, a mis tíos, primos, sobrino, cuñados, brasileños y colombianos, que me han transmitido el sentimiento de pertenencia y amor que me ha permitido ser quien soy.

A mis amigos y hermanos Sara, Couto, Thiago, Marco y Carlão, por el privilegio que es tenerlos como amigos desde el colegio, por la complicidad y el cariño de estos casi veinte años de amistad. Y a querida amiga Angélica por las charlas sobre la vida y las Ciencias Sociales.

Agradezco a mis amigos de la universidad, especialmente a Melissa, Júlia, Luisa, Clarinha, João, Mauro, Tiago, Maure, Paola y Leandro, que se hicieron mis amigos de por vida, me acompañaron en viajes y sueños, y por los cuales tengo profundo cariño y admiración. A Fernando, Aline, Marcel, Manu, Juliana, por recibirme con el corazón abierto y por su amistad sincera.

A los compañeros y amigos de la maestría en FLACSO, Carolina Villadiego, Oscar Donato, Mónica Montero, Viviana Perez, María Paula y Lisi Trejo, por compartir esta pasión que tenemos en común por las Ciencias Sociales. A los compañeros de la del Programa Estado y Políticas Públicas por la oportunidad que me dieron de investigar por primera vez: Daniel García Delgado, Bárbara Altschuler, Alejandro Casalis y Sergio De Piero. A Sergio le agradezco profundamente por sus contribuciones al proyecto de tesis, y en particular, por su lectura dirigida la cual me ha estimulado a realizar la presente investigación.

Agradezco a Luciana Tatagiba, mi querida directora, por la osadía de aceptarme como su dirigida y por el cariño con el cual me recibió. Luciana me acogió recién llegada de Argentina y aceptó el desafío de orientar a una alumna que no era del curso de posgrado de Unicamp. Le agradezco por sus lecturas atentas, los comentarios pertinentes, los *insights* sobre mi temática de estudio y, sobre todo, por la crítica dulce que me estimuló a ir un poco más allá en mi investigación.

A Ariel, mi co-director y amigo, confidente académico que me impulsa constantemente a seguir adelante y desarrollarme. Agradezco los mates que compartimos,

el apoyo y ánimo que siempre me ha dado, y soy grata a su determinación en no dejar que yo abandonara mis sueños.

A Paula Rosa, amiga y compañera académica querida del CEUR que me acercó al tema de la calle. A la gente que lucha para que la situación de calle en Argentina deje de existir, sobre todo a Horacio y Griselda.

A los compañeros del *Núcleo de Estudo em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC-Unicamp)*, por recibirme con los brazos abiertos, y por los intercambios fructíferos de los cuales tanto he aprendido.

A Lucia Lopes, Cleisa Rosa y Daniel De Lucca, y tantos académicos amigos que me dieron la posibilidad de hacer intercambios invaluable sobre la problemática de las personas en situación de calle. Sin duda alguna, estos intercambios han potenciado mi aprendizaje.

A los dirigentes y técnicos de organizaciones de la sociedad civil, que trabajan con la población en situación de calle, y que han sido mis compañeros de trabajo y de lucha en estos dos últimos años. Agradezco a todos ellos por brindarme una visión crítica y solidaria de la problemática. Asimismo a todas aquellas personas que con cariño y esmero me ofrecieron relatos, biografías personales, modos de ver el mundo, y opiniones desde su experiencia de vida, todas ellas han contribuido enormemente para la realización de esta investigación. En este sentido quisiera mencionar, entre tantos otros, a: Nina Laurindo, Alderon Costa, Renata Bessi, Cristiano Cruz, Cristina Bove, Regina Manoel, Edy De Lucca y Padre Júlio Lancelotti.

A los compañeros del *Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos*, sobre todo a Luiz Kohara y Renê Ivo, que han sido una fuente de aprendizaje e inspiración. Su apoyo para la realización de esta investigación ha sido fundamental.

A los compañeros del *Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)*, por el cariño y el estímulo para que en este proceso no me quedase quieta y aprendiera a luchar junto a ellos por lo que creo.

A todos que con el corazón abierto aceptaron grabar entrevistas y que con su apoyo me ayudaron en el desafío de escribir la historia de la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle.

Agradezco al amigo Alderon Costa y a la *Rede Rua de Comunicação* por ceder la foto de la portada y las fotos del anexo 3.

Por último, y de manera consustancial a esta posibilidad de agradecer, a todas esas personas a las cuales se debe esta investigación: a las personas en situación de calle.

Resumen

En la presente investigación, el tema de la participación social en políticas públicas es pensado a partir de sus desafíos, alcances y limitaciones. Tratando de contribuir con el creciente debate acerca de las experiencias participativas a nivel nacional, hemos elegido como referente empírico, el proceso de construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle, ocurrida en Brasil entre los años 2005 y 2009. Se trata de una experiencia inédita en la cual, el Estado brasileño reconoce, por primera vez, el sector poblacional en situación de calle como público de sus políticas de atención social a nivel nacional. Además, de forma también innovadora, el Gobierno Federal estimula la participación de la sociedad civil y el protagonismo de las personas en situación de calle. El *Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)*, primer movimiento social de alcance nacional representativo de la población en situación de calle, surge simultáneamente al desarrollo del proceso participativo, pasando a ser uno de sus principales protagonistas al lado de algunas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), destacándose la participación de la *Pastoral Nacional do Povo de Rua*. Para analizar los avances y limitaciones del proceso de participación de la sociedad civil en la construcción de la Política Nacional, propusimos algunas dimensiones de análisis: i) la voluntad y el compromiso político-gubernamental, así como la coherencia y las contradicciones generadas al implementar el proyecto democrático-participativo; ii) los principales desafíos enfrentados por la sociedad civil organizada a la hora de participar, así como las transformaciones en la sociedad civil debido a la participación institucional; y iii) los principales resultados del proceso participativo en términos de las variables: cambios y aprendizajes culturales; resultados político-democráticos; y distribución de bienes, servicios y oportunidades.

Palabras claves: participación social en políticas públicas, personas en situación de calle, Política Nacional para la Población en Situación de Calle, *Movimento Nacional da População de Rua*.

Abstract

In this research, the subject of social participation in public policy is faced from its challenges, scope and limitations. Seeking to contribute to the growing debate about national participatory experiences, we have chosen as empirical reference the construction of the National Policy for Homeless Street Population, which occurred in Brazil between 2005 and 2009. This is an unprecedented experience in which the Brazilian state recognizes for the first time, nationwide, the homeless street population as target of its social care policies. Additionally, also in innovative ways, the Federal Government encourages the participation of civil society and the protagonist role of homeless street people. The *Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)*, the first national social movement of the homeless street population, arises simultaneously with the participatory process, becoming one of the main players. As well, some Civil Society Organizations (CSOs) participated, standing out the *Pastoral Nacional do Povo de Rua*. To analyze the progress and limitations of civil society participation process in the construction of the National Policy, we proposed some dimensions of analysis: i) the political-governmental will and commitment, and the consistency and contradictions generated by implementing the democratic-participatory project; ii) the major challenges faced by civil society when participating and the changes caused by institutional participation; and iii) the major results of the participatory process in terms of the variables: changes and cultural learning; democratic-political outcomes; and the distribution of goods, services and opportunities.

Key words: social participation in public policy, homeless street people, National Policy for Homeless Street Population, *Movimento Nacional da População de Rua*.

Índice

Introducción	11
Capítulo 1 - La participación social en políticas públicas y sus desafíos.....	23
1.1. El debate sobre la participación social: de la redemocratización a la actualidad	24
1.2. Historia reciente de las experiencias participativas	31
1.3. Balance de las experiencias.....	42
1.4. Conclusiones	47
Capítulo 2 - Personas en situación de calle, políticas públicas y organización política: telón de fondo para la participación.....	49
2.1. La calle como hogar: orígenes y actualidad del fenómeno	50
2.2. Políticas públicas sociales: el inicio de una nueva relación entre Estado y la situación de calle	65
2.3. Hacia lo improbable: personas en situación de calle como actor político organizado.....	72
2.4. Conclusiones	91
Capítulo 3 - Construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle: un proceso participativo	95
3.1. La incorporación de la problemática en la agenda del Gobierno Federal	96
3.2. La opción por la participación social.....	100
3.3. Haciendo efectiva la participación social	106
3.4. Grupo de Trabajo Interministerial (GTI).....	108
3.5. II Encuentro Nacional: tensiones en el cierre del proceso	122
3.6. Decreto No. 7.053 de la Política Nacional	125
3.7. Conclusiones	128
Capítulo 4 - Contradicciones, alcances y límites del proceso participativo	131
4.1. Voluntad y compromiso político-gubernamental: coherencia y contradicción al implementar el proyecto democrático-participativo.....	132
4.2. Desafíos para la participación	146
4.3. Resultados de la construcción participativa de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle	160
4.4. Conclusiones	180
Reflexiones finales.....	183
Siglas	189
Bibliografía	191
Anexos	201

Índice de gráficos y tablas

Tabla 1 - Adultos en situación de calle en las capitales de estado y los municipios arriba de 300 mil habitantes	54
Tabla 2 - Población en situación de calle según los motivos para la ida a la calle	57
Figura No.1 - Etapas de construcción de una política pública	92
Tabla 3 - Porcentaje de la población en situación de calle en relación a la población de algunos municipios brasileños	203
Figura No.2 - Uso de alcohol y drogas por adultos en situación de calle en San Pablo	204

Introducción

En Brasil, la participación social en los procesos de toma de decisión junto al gobierno fue planteada a partir de mediados de la década de 1970, bajo un contexto de régimen militar, como vía para la renovación de los criterios de diseño e implementación de las políticas públicas, marcados por un patrón centralizador, autoritario y excluyente. Ya durante el periodo democrático, se contempló en la nueva Constitución de 1988 una oportunidad para institucionalizar la participación popular y promover una reconfiguración de la relación entre Estado y sociedad civil, tornando la administración pública más permeable a los intereses populares. Los defensores de la participación social en este período fueron agrupados bajo el proyecto político denominado “democrático-participativo” (Dagnino, 2004). De esta forma, a partir de los años ochenta, Brasil se ha vuelto un fértil laboratorio de experiencias de participación social en políticas públicas.

En la década de 1990, las experiencias participativas fueron atravesadas por el contraflujo ideológico y político que abrió camino para la aplicación de medidas de cuño neoliberal en Brasil (Albuquerque, 2006). En este contexto, el discurso en defensa de la participación social en políticas públicas se ve intensificado en la voz de gobiernos comprometidos con proyectos políticos diferentes, habiendo diferencias significativas en la forma como cada proyecto interpreta y concretiza la participación en la gestión (Tatagiba, 2003). Mientras el proyecto neoliberal veía la participación como una vía para descentralizar y reducir el costo de la administración pública, sobre todo en lo que se refiere a la inversión en las áreas sociales, transfiriendo las responsabilidades de implementación y gestión de las políticas públicas hacia la sociedad civil organizada; el proyecto democrático-participativo apostaría por la participación institucional como estrategia para la radicalización de la democracia a través de la división efectiva del poder de decisión entre Estado y la sociedad civil, promoviendo que la sociedad participe de la definición de las políticas públicas. De esta forma, los años noventa se caracterizaron por “confluencia tramposa” de proyectos políticos antagónicos (Dagnino, 2004) que llevó a un aumento de las experiencias participativas pero también a una disputa en torno al significado de la participación social.

En el siglo XXI, aunque el ideario neoliberal ya no goza de tanto prestigio, la visión neoliberal y su modelo de gestión gerencial de la participación siguen presentes y, en algunos casos, acaba siendo el sentido dominante de las experiencias en curso. En otras palabras, la disputa sigue vigente. Con base en lo antes dicho, coincidimos con Tatagiba (2003) en señalar que la participación de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas, por sí sola, no es capaz de señalar la naturaleza y los significados de la democracia en construcción.

A partir de 2003, insertas en el contexto y la problematización expuestos, se amplían y potencializan las iniciativas de participación a nivel federal, en el marco del Gobierno del

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010, Partido de los Trabajadores – PT)¹, tímidamente desarrolladas por gobiernos precedentes.

Son los desafíos, posibilidades y resultados del mecanismo de la participación social, fundamentalmente en las experiencias nacionales, que conforman el universo más amplio de preocupaciones que estimulan y orientan el presente esfuerzo investigativo. En este sentido, nos cuestionamos ¿cuál ha sido el significado de la participación promovida por el Gobierno de Lula da Silva? ¿En qué medida los espacios creados y sus diseños institucionales han favorecido de hecho una participación efectiva y autónoma de los actores sociales en la producción de las políticas? y ¿cuáles fueron los elementos que favorecieron y obstaculizaron este proceso? ¿Diferentes sectores sociales y, sobre todo, que los sectores más pobres pudieron explicitar sus demandas y tomar parte en las decisiones sobre las políticas públicas? ¿En qué medida se avanzó en términos de la redistribución de oportunidades, bienes y servicios?

Es a la luz de estos interrogantes que el tema de la participación social a nivel nacional gana centralidad en la presente investigación. Buscamos así investigar si el Gobierno Federal de la gestión Lula logró mantener su coherencia interna al operacionalizar el modelo de gestión democrático-popular (vinculado al proyecto democrático-participativo) y el ideario de participación popular en las decisiones públicas, defendidos históricamente por el PT, así como analizar sus principales resultados.

La literatura especializada que aborda el caso brasileño concentra sus esfuerzos en estudiar la participación social en políticas municipales, fuertemente relacionada a la gran cantidad de experiencias desarrolladas en este ámbito, destacándose las investigaciones sobre los Consejos Gestores de Políticas Públicas y los Presupuestos Participativos². Actualmente, existe un número considerable de estudios destinados a analizar los alcances y límites de la participación a nivel municipal sobre la democratización de las relaciones entre Estado y sociedad y la redistribución de los recursos públicos. Con todo, la búsqueda bibliográfica efectuada arroja entre sus hallazgos la insipiente y, con ello, la relativa carencia de estudios sobre la participación social en políticas públicas a nivel federal, vinculada al hecho de ser experiencias relativamente recientes. De esta forma, poco se conoce sobre los impactos de la participación a nivel federal, fundamentalmente durante el Gobierno Lula que, en palabras de Avritzer (2009, p. 41), adoptó una “orientación genéricamente participativa” habiendo dejado un legado de diversas experiencias a ser analizadas.

Intentando contribuir con el creciente debate acerca de las experiencias participativas a nivel nacional, y sus principales límites y alcances, desarrollamos un estudio de caso respecto de una experiencia innovadora de participación de la sociedad civil vinculada a la

¹ Conocido en Brasil como *Partido dos Trabalhadores*.

² Hablaremos más detalladamente de estos espacios institucionales en el Capítulo 1.

problemática de la población en situación de calle³. Dichos actores sociales han participado en la discusión y diseño de la denominada Política Nacional para la Población en Situación de Calle (Política Nacional).

Antes de atenernos a la identificación del caso analizado, destacamos su relevancia para el debate de la participación social a nivel nacional que acá reconstruimos de forma introductoria. En primer lugar, el caso es relevante desde una dimensión político-temporal, dado que transcurre cabalmente durante todo el Gobierno de Lula, lo cual nos permitió hacer un análisis sobre la participación social durante un periodo de administración gubernamental. En segundo lugar, porque el Estado brasileño reconoce por primera vez el sector poblacional en situación de calle como público de sus políticas de atención social a nivel nacional. En esta medida, se constituye como un caso emblemático, atribuyendo relevancia al análisis de los aportes de la participación social para el desarrollo de las primeras políticas públicas a nivel nacional destinadas a la población en cuestión. Por último, consideramos el caso relevante por tratarse de uno de los sectores poblacionales que enfrenta mayor nivel de exclusión en nuestra sociedad, tanto socio-económica como políticamente, haciendo este caso propicio para analizar los alcances y límites de la participación social para el logro de una redistribución más equitativa de bienes y servicios, y para la construcción de canales democráticos de dialogo entre Estado y sociedad civil.

Por otra parte, este contexto favoreció y contribuyó al relevamiento de la pregunta central que orientó la presente investigación: ¿cuáles fueron los avances y límites del proceso de participación de la sociedad civil en la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle?

Históricamente en Brasil coexistieron dos tipos de políticas públicas hacia las personas que se encuentran en situación de calle. Un primer tipo de política, que remonta al origen de las calles, es la criminalización y represión de estas personas por agentes públicos. El uso de la violencia ha sido habitual para alejar a estas personas de los centros urbanos y ubicarlas en áreas lejanas o en otras localidades, “limpiando” así las ciudades de este “problema”, con políticas claras de higienización social. Este tipo de acciones estatales refleja, una cultura predominante en nuestra sociedad de la culpa y la discriminación el individuo, tan solo por el hecho de vivir en situación de calle, visión que ha sido proyectada y estimulada por diversos medios de comunicación masiva. El segundo tipo de política consiste en la omisión del Estado y, como consecuencia, la ínfima o inexistente cobertura de las políticas sociales hacia este sector en los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), es decir, se ha generado una invisibilidad del

³ Delimitamos conceptualmente la noción de *población en situación de calle*, como aquel grupo poblacional de adultos (mayores de 18 años) que se caracteriza por ser heterogéneo, pero que posee en común la extrema pobreza, los vínculos familiares quebrados o fragilizados, y la inexistencia de vivienda convencional regular, factores que obligan a estas personas a buscar espacios públicos (calles, veredas, plazas, puentes, etc.) y áreas degradadas (edificios, coches abandonados, etc.) como espacio de vivienda y subsistencia, por contingencia temporaria o de forma permanente, aunque utilicen para pernoctar albergues, hogares de tránsito o viviendas provisorias. Definición con base en Brasil (2009c) y Silva (2009). En el Capítulo 2, abordaremos la discusión en torno a este concepto.

fenómeno ante el poder público. En este sentido, la no existencia de políticas sociales también es una política.

Es recién a finales de 1980 y, sobre todo, durante el decenio de 1990 que la problemática empieza a ser incorporada a la agenda de algunos gobiernos municipales, y aparecen las primeras iniciativas con la intención de crear políticas públicas de atención e inclusión social de las personas que se encuentran en situación de calle. En este sentido, los municipios pioneros fueron San Pablo y Belo Horizonte, ambos durante gestiones administrativas del PT. Esta inflexión de la actuación estatal estuvo vinculada a la expresiva intensificación del número de personas que habitaban los espacios públicos de las grandes y medianas ciudades brasileñas debido, principalmente, a las transformaciones en el rol estatal y en el mundo del trabajo (Silva, 2009; Rosa, 2005). No obstante, en términos generales, la década de 1990 se caracterizó por escasas políticas sociales a nivel municipal y estatal, y por la inexistencia de políticas de inclusión a nivel federal.

La trama de esta historia empieza a cambiar a inicios del siglo XXI, más precisamente a partir del año 2004 cuando, gracias a la confluencia de diversos elementos que detallaremos a lo largo de la presente investigación, la problemática de la población en situación de calle empieza a formar parte de la agenda del Gobierno Federal, y se da inicio a un esfuerzo para construir políticas de inclusión social dirigidas hacia este sector de la población brasileña. De esta forma, a partir de 2005, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) se inicia un proceso inédito en la historia del Estado brasileño que puso en el centro la discusión del fenómeno social de las personas en situación de calle y, de forma también inusitada, promovió diferentes iniciativas que posibilitaron la participación de la sociedad civil en la discusión y formulación de políticas públicas intersectoriales⁴. Este proceso constituye nuestro estudio de caso.

Este cambio apunta hacia un proyecto político no sólo diferente, sino antagónico, a aquel que venía siendo practicado históricamente por el Estado brasileño. Un proyecto donde, por primera vez, la inclusión de los “invisibles” se hace importante. Partimos del presupuesto que no fue una simple coincidencia, que el inicio de la construcción de políticas de inclusión para la población en situación de calle a nivel nacional se diera a partir del momento que la izquierda, representada por el PT, asumió la Presidencia de la República en 2003.

Fueron aproximadamente cinco años de proceso participativo en el cual el hito político más destacable fue la firma del Decreto Presidencial No. 7.053, que instituye la **Política Nacional para la Población en Situación de Calle** el 23 de diciembre de 2009, con carácter intersectorial. Además del MDS y la Presidencia de la República, estuvieron involucrados otros ministerios e instituciones públicas. Por parte de de la sociedad civil,

⁴ Por intersectorialidad de las políticas públicas nos referimos a la articulación de acciones entre las varias áreas de las políticas públicas y entre las varias dimensiones de la vida de cada uno de los sujetos a ser alcanzados.

Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante OSC⁵) de diversos estados participaron en diferentes espacios institucionales, destacándose la participación de la *Pastoral Nacional do Povo da Rua* (Pastoral Nacional). Incluso, surge simultáneamente al proceso participativo un nuevo actor colectivo: el primer movimiento social de alcance nacional representativo de la población en situación de calle, el *Movimento Nacional da População de Rua* (MNPR), uno de los únicos de este tipo en el mundo. Considerado por el Gobierno Federal un representante legítimo de la población en situación de calle, el MNPR se vuelve uno de los protagonistas del proceso de participación a nivel federal.

Además de los desafíos habituales a los procesos de participación social en políticas públicas ya analizados por la literatura especializada⁶, el proceso que es objeto de nuestro estudio posee peculiaridades que merecen destacarse porque tienen implicaciones directas en el proceso y resultados de esta participación.

Destacamos cuatro particularidades de nuestro estudio de caso, que intensificaron los desafíos inherentes a los procesos de participación social.

En primer lugar, destacamos que se trata de un campo político que tiene escaso conocimiento acumulado. Al inicio del proceso, no se sabía el perfil de las personas en situación de calle, no se tenía una dimensión de la problemática a nivel nacional, ni mucho menos se tenía claridad sobre qué significaba incluir socialmente a dichas personas. Tanto la sociedad civil organizada como el estamento burocrático estatal carecían de respuestas para esta problemática. El carácter embrionario de la discusión con respecto a la problemática, implicó un proceso más lento de construcción de políticas al exigir, en primer lugar, la generación de conocimiento y la acumulación de la discusión.

La segunda particularidad destacable del caso elegido son los desafíos enfrentados por la población en situación de calle para organizarse como sujeto político. Dicha población presenta especificidades que tornan difícil motivar su unión colectiva y su lucha política, aunque esta lucha consista en el reconocimiento de sus derechos violados⁷. Siendo la organización política un paso inicial y fundamental para que determinado sector de la sociedad civil tenga posibilidad de incidir en políticas públicas, las especificidades del sector poblacional en cuestión limitan sus oportunidades de participar y de influenciar la construcción de políticas públicas. Bajo este contexto, el MNPR ha enfrentado desafíos relevantes para consolidarse y participar en la construcción de la Política Nacional.

⁵ Se parte de la definición de OSC expresada por Salomón y Anheier, utilizada por Roitter & Gonzalez Bombal (2000), que denomina estas organizaciones de “sin fines de lucro” y destaca sus atributos de la estructura y sus funciones. Según esta definición las OSC serían aquellas organizaciones: formalmente organizadas, privadas, autogobernadas, voluntarias, y que no distribuyen beneficios entre sus miembros.

⁶ A modo de ejemplo, señalamos la dificultad del Estado de descentralizar sus decisiones e implementar las decisiones tomadas en los espacios participativos, mientras que la sociedad civil organizada enfrenta problemas para transformar sus demandas en propuestas políticas concretas. Estos y otros desafíos detallaremos en el Capítulo 1.

⁷ Hablaremos más detalladamente de estas especificidades en el Capítulo 2 y 4.

La tercera especificidad se refiere a que, al principio del proceso participativo de construcción de la Política Nacional, el grado de organización, articulación y movilización de la sociedad civil brasileña vinculada a la problemática de las personas en situación de calle (MNPR, Pastoral Nacional y diversos otros actores sociales), era incipiente en términos generales. Ello, (asociado a la poca experiencia y escasa calificación técnica, política e institucional que tenían los actores sociales abocados a procesos participativos), afectó la efectividad de las acciones promovidas por diversos actores sociales junto al Gobierno Federal dado el impacto limitante que esto tuvo en la capacidad de comprensión del proceso, de deliberación y de negociación de los actores sociales, afectando asimismo la capacidad de incidencia en las decisiones.

Por último, destacamos el peso de la cultura histórica de discriminación y de políticas higienistas, tanto por parte del Estado como de la sociedad. La posibilidad de diseño e implementación de una política intersectorial de atención social específica para la población en situación de calle, supone la ruptura con la cultura predominante en la sociedad pautada en la discriminación, intolerancia y criminalización. Esta es una tarea compleja y lenta que el Gobierno Federal empezó a desarrollar a partir de 2005, en un proceso impregnado de ambigüedades.

En el conjunto de estudios revisados sobre la población en situación de calle, cuestiones como su organización política, su consolidación como actor colectivo, la participación en la sociedad civil vinculada a la temática en la formulación de políticas públicas destinadas al sector población en cuestión, y los resultados de estos procesos, han sido escasamente tratadas. Por lo anteriormente mencionado, se conoce poco sobre los avances, contradicciones y límites que enfrenta la sociedad civil para organizarse y lograr influir en la formulación de políticas sociales que busquen reconocer y garantizar los derechos de las personas en situación de calle, sobre todo a nivel nacional. En este sentido, se insiere la contribución más significativa de la presente investigación.

El objetivo general del presente estudio consistió en analizar la participación de la sociedad civil en la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle, sucedida en Brasil entre los años 2005 y 2009, discutiendo los principales desafíos, alcances y límites de este proceso. Como objetivos específicos nos propusimos: i) describir el proceso participativo de construcción de la Política Nacional; ii) indagar el compromiso político-gubernamental con la participación social y la construcción de políticas intersectoriales; iii) conocer los desafíos enfrentados por la sociedad civil organizada para participar en la construcción de la Política Nacional, con énfasis en el papel que ha tenido la población en situación de calle; y iv) indagar los alcances y límites de este proceso participativo en términos de transformaciones en la cultura ciudadana, institucionalidad democrática y distribución de oportunidades, bienes y servicios.

Metodología

Para la consecución de los objetivos propuestos, adoptamos como estrategia la realización de un estudio de caso que abordamos con un enfoque metodológico cualitativo. Las fuentes de información empleadas fueron primarias y secundarias.

Con relación a las primeras, el principal método de recolección fue la realización de trece entrevistas semi-estructuradas y no estructuradas a informantes cualificados (funcionarios gubernamentales, miembros del MNPR y representantes de OSC) involucrados en el proceso de construcción de la Política Nacional o con experiencia actual y/o pasada en la problemática (ver Anexo 1). Realizamos el trabajo de campo entre agosto de 2009 y diciembre de 2010.

En cuanto a las fuentes secundarias, hemos recurrido a diferentes referentes documentales entre los cuales se destacan fundamentalmente:

- i. Normativos: leyes, decretos, ordenanzas, etc., recuperados en páginas de Internet, sobre todo en la página del *Diário Oficial da União* y los Diarios Oficiales de los municipios;
- ii. Informes técnicos: privados y de diferentes órganos estatales. Destacamos los informes del MDS y los informes producidos por foros de la sociedad civil (como de Belo Horizonte, San Pablo y Rio de Janeiro) sobre el proceso de construcción de la Política Nacional. Se tuvo acceso a la mayoría de estos informes por Internet o nos fueron enviados por informantes cualificados;
- iii. Estudios censales y cualitativos sobre la población en situación de calle: se destaca la *Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua* (2008) y estudios de Belo Horizonte (2005), Recife (2005), Porto Alegre (2007) y San Pablo (2009);
- iv. Periodísticos: periódicos de circulación masiva, boletines de actores sociales involucrados (como del MNPR y de OSC involucradas), periódicos especializados como *O Trecheiro*⁸;
- v. Bibliografía académica: principalmente la literatura latinoamericana relacionada a la participación social en políticas públicas y la literatura brasileña sobre personas en situación de calle.

El recorte temporal se inscribe en el lapso delimitado entre 2005 y 2009. Esta demarcación se vincula con el hecho de que en el año 2005 el MDS realizó el I Encuentro Nacional sobre Personas en Situación de Calle (Brasil, 2006b), evento que marcó el inicio del proceso participativo de discusión y elaboración de políticas públicas nacionales. El análisis se extiende hasta diciembre del 2009, año en el cual se promulgó el Decreto No. 7.053 que instituyó la Política Nacional para la Población en Situación de Calle.

⁸ Para más información sobre este periódico ver: Rede Rua de Comunicação (s.f.).

Igualmente, la investigación se realizó sin prejuicio de extender el análisis hacia aquellos hitos considerados significativos, que estén relacionados a los objetivos propuestos, pero que no se encuentren temporalmente ubicados dentro del periodo mencionado.

Luego de efectuar la búsqueda de información de fuentes primarias y secundarias esta fue organizada de tal manera que pudiera posibilitar un análisis cualitativo de su contenido. Sirvieron de parámetro para organizar el material relevado: el referencial teórico (fundamentalmente sobre participación social en políticas públicas y sobre la población en situación de calle), la indagación central que nos mueve en la presente investigación, el objetivo general, los objetivos específicos y las dimensiones de análisis a ellos asociadas, así como el recorte temporal.

Inserción en el campo y presentación de los capítulos

Vale destacar que nuestro interés personal por el tema de la participación social en políticas públicas surge a partir del año 2003, particularmente de la experiencia profesional de trabajo en algunas OSC (en Brasil y en la India) vinculadas a diferentes temáticas. Dicha experiencia nos llevó a cuestionar la actuación de ciertas OSC de promoción de derechos sociales, en un claro intento de sustitución del rol estatal enmarcado en los preceptos del proyecto neoliberal hegemónico en el continente latinoamericano en aquel entonces. ¿Pueden las OSC reemplazar el papel del Estado de promoción de derechos universales? Esta inquietud nos llevó a iniciar la maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Sede Buenos Aires, Argentina) en septiembre de 2006. La recopilación bibliográfica realizada durante la maestría nos condujo a plantear la participación social en las decisiones públicas, y sobre todo en la definición de las políticas sociales, como alternativa para fortalecer el Estado y democratizar nuestras sociedades.

La elección del caso empírico estudiado se generó mientras avanzábamos en el análisis del referencial teórico y buscábamos desvendar aspectos inexplorados por la literatura. El estudio de caso elegido para análisis en la presente investigación apareció como una oportunidad mientras trabajábamos en Buenos Aires en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), organizando un seminario internacional sobre la temática de la pobreza y, como expresión más cruda de ella, el fenómeno de las personas en situación de calle⁹. En dicho seminario participaron diversos actores (gubernamentales, OSC y personas en situación de calle) de Argentina, Brasil, Uruguay y Chile. Fue la primera oportunidad que tuvimos contacto con el universo complejo de la calle, conociendo la experiencia brasileña de construcción de políticas públicas a nivel nacional, por medio de un proceso de participación social, que en aquel entonces se mostró como una

⁹ El evento se denominó Seminario-Taller Latinoamericano - La ciudad y la “nueva cuestión social” en los albores del tercer milenio: un desafío pendiente. Se realizó los días 23 y 24 de octubre de 2008 en Buenos Aires, Argentina.

experiencia inédita y extremadamente innovadora en América Latina y en el mundo. A partir de este momento, encontramos la experiencia empírica que nos permitiría investigar diversas inquietudes ya levantadas respecto a la participación social en políticas públicas. Igualmente, este momento marca el inicio de nuestra militancia política en favor de la restitución de los derechos negados a las personas en situación de calle.

Dicha militancia nos ha llevado a participar en 2009 del proceso de elaboración del primer proyecto de ley para la defensa de los derechos de las personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, aprobado el 13 de diciembre de 2010 (Buenos Aires, 2010). También nos ha llevado a participar en Brasil durante el año 2010 como profesional-técnica del Proyecto de Capacitación y Fortalecimiento Institucional de la Población en Situación de Calle (financiado por el MDS), que ha estimulado la expansión y el fortalecimiento del MNPR por el territorio nacional. Finalmente, nos llevó a trabajar hasta el día de hoy en el *Centro Gaspar García de Derechos Humanos*, una organización sin fines de lucro que actúa con la problemática de las personas en situación de calle y de otros públicos cuyos derechos humanos son violados en el centro de la ciudad de San Pablo. Actualmente, también participamos del *Fórum Permanente de Acompanhamento das Políticas Públicas para a População em Situação de Rua de São Paulo*¹⁰ y colaboramos en diferentes situaciones con el MNPR.

Toda esta trayectoria como técnica, académica y militante favoreció el acceso a informantes cualificados que participaron del proceso de construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle, facilitando la realización de la presente investigación y permitiendo reconstruir el proceso en cuestión. Además, enriqueció nuestro conocimiento sobre avances y limitaciones de las políticas públicas destinadas al segmento social en cuestión, las ambigüedades de la participación política y organización colectiva de las personas en situación de calle, los desafíos enfrentados por el MNPR y las limitaciones de las OSC que actúan con la problemática. En definitiva, nuestra inserción en el campo favoreció la problematización del área del conocimiento en cuestión y permitió iluminar perspectivas inaprensibles caso no tuviéramos dicha experiencia y posicionamiento. No obstante, tal tipo de inserción en el campo también presentó desafíos a nuestra capacidad crítica, exigiendo un elevado esfuerzo para distanciarse de la actuación concreta y de las emociones que ella provoca, con el fin de lograr interpretaciones científicas sobre el objeto de investigación.

Con base en lo expuesto, podemos afirmar que nuestro interés académico por la temática siempre estuvo vinculado a una práctica profesional y militante. Mejor dicho, fue la actuación concreta la que nos llevó a interesarnos teóricamente por las temáticas, tanto de la participación social en políticas públicas como de las personas en situación de calle. En este sentido, el *qué hacer* frente a la problemática, cuestión de carácter fundamentalmente

¹⁰ Foro que articula a nivel del Estado de San Pablo diferentes OSC que actúan con la problemática y personas en situación de calle, sobre todo vinculadas al MNPR.

técnico y militante, siempre estuvo presente entre nuestras inquietudes. La búsqueda por respuestas nos ha remitido a la necesidad de politización de la sociedad civil organizada que discute y actúa con la problemática intentando fortalecer a estos actores para que puedan presionar e influir en el poder público a favor de la construcción de políticas públicas de inclusión social.

De este modo, esperamos que la presente investigación pueda ser un aporte al debate de la participación social a nivel nacional y contribuya a la sistematización y análisis de sus resultados a partir de argumentos sostenidos empíricamente. En este sentido, nuestro estudio de caso no tiene pretensiones universales, pero si buscamos hacer algunas contribuciones a partir del caso elegido que favorezcan la realización estudios comparativos en el futuro. Todavía, esperamos aportar al conocimiento teórico sobre la organización de la población en situación de calle, su participación en políticas públicas y sus desafíos, y los alcances y limitaciones de la construcción de políticas públicas destinadas al sector poblacional en cuestión.

Igualmente, deseamos que el esfuerzo investigativo realizado pueda hacer aportes a la realidad empírica. En tal sentido, se buscará hacer aportes que contribuyan al perfeccionamiento de los mecanismos de participación. Igualmente anhelamos contribuir para que los actores sociales replanteen y perfeccionen los modos a través de los cuales buscan constituirse en actores colectivos y autónomos, que procuran politizarse y capacitarse para la participación institucional. En esta dirección, al dejar registrada esta experiencia inédita, se pretende contribuir además con el diseño de futuras políticas públicas para la población en situación de calle, subsidiando el MNPR, OSC, foros de la sociedad civil y los diferentes niveles de gobierno para el perfeccionamiento de dichas políticas. Por último, esperamos contribuir para el avance del proceso de construcción de la Política Nacional en sus etapas siguientes de implementación y monitoreo.

Junto a esta introducción, la presente investigación ha sido organizada en cuatro capítulos.

En el primer capítulo, retomamos la discusión teórica acerca de la participación social en políticas públicas buscando en ella los aportes necesarios para una adecuada descripción y análisis del estudio de caso, así como para una adecuada evaluación de sus resultados. En este sentido, buscamos elaborar el “estado de la cuestión” sobre el debate de la participación social en Brasil en espacios institucionales. A través de la revisión de la literatura enfocada, sobre todo, en estudios referidos a experiencias empíricas, procuramos identificar las principales expectativas respecto a la participación, así como sus potencialidades y alcances, sus desafíos y límites. Igualmente, levantamos los condicionantes que favorecen el éxito de la participación social y los principales resultados logrados por esta práctica.

En el segundo capítulo, reconstruimos la trama histórica que relaciona a la población en situación de calle, las OSC y las políticas sociales, proceso que posibilitó la organización política del segmento poblacional en cuestión. Esta reconstrucción puede entenderse como el telón de fondo necesario para la comprensión del proceso de participación de la sociedad civil organizada a nivel federal en la construcción de la Política Nacional. Para ello, rescatamos el origen del fenómeno de las personas en situación de calle en Occidente, discutimos su perfil en la actualidad brasileña, de modo que pudiésemos culminar en las definiciones y términos utilizados, explicitando nuestra elección terminológica. Igualmente, analizamos cómo la problemática pasa a ser foco de políticas públicas de atención social en ciertos municipios y rescatamos la historia de la organización política de la población en cuestión en Brasil, analizando los avances y dificultades de esta organización.

En el tercer capítulo, reconstruimos el proceso de participación de la sociedad civil en la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle como eje de nuestro objetivo de investigación. Iniciamos el capítulo analizando qué factores posibilitaron la incorporación del problema público “personas en situación de calle” en la agenda del Gobierno Federal, para luego ahondar sobre la opción del Gobierno Federal, fundamentalmente en la figura del MDS, por promover un proceso con la participación de la sociedad civil. En seguida, analizamos las diversas iniciativas y espacios institucionales desarrollados para estimular y promover dicha participación. De igual manera, resaltamos la importancia del surgimiento del MNPR en el contexto del proceso participativo así como las tensiones generadas durante el cierre del proceso. En el último apartado, relatamos la construcción y promulgación del Decreto No. 7.053, así como las dificultades para garantizar su efectiva implementación en la Política Nacional.

En el cuarto capítulo, analizamos las contradicciones, alcances y límites del proceso participativo de construcción de la Política Nacional. Dicho capítulo es fundamental en nuestra investigación pues arroja resultados concernientes a la indagación que orientó la presente investigación. Para lograr estructurar un análisis con capacidad de respuesta, propusimos algunas dimensiones de análisis que fueron organizadas en tres ejes. En el primer eje analizamos la voluntad y compromiso político-gubernamental durante el proceso, así como coherencia y contradicción al implementar el proyecto democrático-participativo. En el segundo eje discutimos los principales desafíos enfrentados por la sociedad civil organizada a la hora de participar, así como las transformaciones sociales que se generan debido a la participación institucional. En el tercer eje, analizamos los principales resultados del proceso participativo en términos de: i) cambios y aprendizajes culturales; ii) resultados político-democráticos; y iii) distribución de bienes, servicios y oportunidades.

Por último, a modo de conclusión, presentamos nuestras reflexiones finales.

Capítulo 1

La participación social en políticas públicas y sus desafíos

*Reconhecer limites não significa negar possibilidades.
(...) as possibilidades da transformação social existem e há
práticas e experiência que o demonstram. Que essas são escassas e que
encontram enormes dificuldades para permanecer e se consolidar, não resta dúvida.
Não obstante, a lição que disso tiramos é que são necessárias transformações
ainda mais profundas do que as que originalmente haviam sido pensadas
pelos próprios atores sociais e seus intérpretes intelectuais.
(Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006, p. 8)*

Para una adecuada descripción y análisis de nuestro objeto de estudio resulta necesario contextualizar las experiencias de participación social en políticas públicas en Brasil y analizar sus principales resultados y desafíos. Este primer capítulo tiene entonces este objetivo.

En función de lo anterior hemos ordenamos la exposición en cuatro apartados. En el primero de ellos buscamos conocer el inicio del debate sobre la participación social en las decisiones estatales y sus principales disputas de significado en las décadas de 1990 y 2000. En el segundo apartado identificamos las principales expectativas, potencialidades y alcances, desafíos y límites de las experiencias concretas de participación social en espacios institucionales. Debido a que las experiencias fueron implementadas en temporalidades diferentes, dependiendo del nivel de gobierno, la cantidad de estudios y análisis también varió. Para la exposición de los resultados dividimos los niveles político-administrativos en: i) nivel municipal y estatal; y ii) nivel federal. En el tercero apartado nos enfocamos en los condicionantes que favorecen resultados positivos de la participación social, haciendo un balance de sus principales resultados. Por último, exponemos nuestras reflexiones finales.

Esperamos así que el Capítulo 1, de contenido histórico-político y analítico de las experiencias participativas en Brasil, sirva para situar al lector y así facilitar su comprensión del proceso de participación social que analizamos en los demás capítulos: la participación de la sociedad civil organizada (tanto OSC como personas en situación de calle) en la formulación de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle sucedida entre los años 2005 y 2009.

1.1.El debate sobre la participación social: de la redemocratización a la actualidad

En América Latina, a partir de la década de 1980, se iniciaron una serie de experiencias que fueron agrupadas por diversos autores bajo el concepto de “democracia participativa”¹¹ (Santos, 2006; Santos, 2005; Avritzer, 2009). Aunque estos fenómenos recibieron diferentes denominaciones y obedecieron a formatos, modalidades, duraciones y profundidades diversas, tienen en común el hecho de articular formas de participación social con la gestión del gobierno, principalmente la gestión de sus políticas y programas (sean éstos del orden municipal, estatal o federal).

Esta transformación del continente latinoamericano en un fértil laboratorio de experiencias participativas se habría dado gracias a varios procesos concurrentes de transformación sociopolítica. Entre estos procesos se destacan los siguientes: la consolidación de las democracias en el continente, el avance de la descentralización política y administrativa, las redefiniciones del papel del Estado en materia de formulación de políticas públicas e implementación de programas sociales, así como los lineamientos de los organismos multilaterales, los cuales promueven una mayor participación de los ciudadanos y, especialmente, de las OSC en programas gubernamentales (Villar, 2003, pp. 14-15).

Brasil, específicamente, se ha caracterizado por haber sido un país con baja propensión participativa hasta los años 1970-1980, fenómeno asociado a formas verticales de organización de la sociabilidad política y, también, debido a periodos de regímenes autoritarios, siendo el más reciente la dictadura militar de 1964 a 1985. No obstante, esta realidad de bajo índice de participación empieza a dar señales de cambios a partir de mediados de los años setenta cuando, bajo el contexto de resistencia al régimen militar, comienza a surgir en el país aquello que posteriormente se denominó “sociedad civil autónoma y democrática” (Avritzer, 2009, p. 27).

Así, en sintonía con el contexto latinoamericano, Avritzer (2009) relata un importante crecimiento de formas de organización de la sociedad civil brasileña y un aumento de su presencia en la escena política, sobre todo en las grandes ciudades, proceso que se robusteció y solidificó en la década de 1980. Según el autor, estas nuevas prácticas redefinen la forma de hacer política y abren paso para la redemocratización del país.

¹¹ La socióloga francesa Dominique Schnapper considera la democracia participativa como un nuevo modelo democrático que debe ser distinguido de “la democracia representativa, en la cual los representantes toman sus decisiones sin referirlas a sus votantes, y de la democracia directa que pretende abolir la distinción entre los representados y los representantes. No es una forma debilitada de democracia; es, por el contrario, la forma nueva y verdaderamente democrática de la modernidad política” (Schnapper, 2004, p. 182).

Bajo este escenario de creciente organización popular y en un contexto de régimen autoritario, la propuesta de tornar la administración pública más permeable a la participación popular es incorporada al discurso de los opositores de la dictadura militar (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática - GECD, 1999, p. 76). El Estado autoritario mantenía el monopolio de la formulación e implementación de las políticas públicas. No obstante, a partir del momento histórico en cuestión se plantearon nuevos dilemas en relación a la definición de los objetivos y la gestión de políticas públicas, evidenciando la necesidad de renovar los criterios de diseño e implementación de éstas. La participación social en los procesos decisorios del gobierno es planteada entonces como vía para la renovación de estos criterios.

Aunque nacido durante el régimen militar, el auge del movimiento por la participación social ocurrió ya en periodo democrático durante el proceso constituyente, etapa que precedió a la reforma constitucional de 1988. La demanda por participación social partía de actores heterogéneos que componían un “campo común de referencia” constituido por: partidos políticos de izquierda (destacadamente el PT¹²), el denominado “*campo movimentalista*”¹³, sectores académicos y también por algunas entidades profesionales y representativas (GECD, 1999).

Este campo [comum de referência] estava centrado na reivindicação de uma cidadania que privilegiava o fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país (GECD, 1999, p. 77).

Los actores de este campo apostaron a la nueva Constitución como una oportunidad para institucionalizar la participación social y promover una reconfiguración de la relación entre Estado y sociedad civil, cambiando la idea de que solamente el primero tendría el poder de definir e implementar políticas públicas (GECD, 1999). De esta forma, la Constitución Federal de 1988 significó un hito en lo que se refiere a la participación social en políticas públicas en Brasil. Comúnmente denominada “Constitución ciudadana”, esta Constitución consagró principios de participación social en áreas de política social (en particular en las áreas de salud, asistencia social, medio ambiente, niñez y adolescencia) y creó mecanismos participativos entre los cuales se destacan: el dispositivo de iniciativa popular de ley, las audiencias públicas, el referéndum y el plebiscito.

Posteriormente a la promulgación de la Constitución de 1988, surgieron diferentes propuestas para promover mayor participación de la sociedad civil en la gestión del Estado, sobre todo a nivel municipal. De esta forma, otras formas institucionalizadas de participación social aparecieron, entre ellas, destacamos el Presupuesto Participativo

¹² El Partido de los Trabajadores (PT) fue fundado en 1980 a partir de una coalición de movimientos de base, sindicatos combativos, ex-militantes de organizaciones de izquierda, intelectuales y sectores progresistas de la Iglesia Católica (Abers, 2000, p. 6). Para más información ver: Meneguello (1989).

¹³ Hacen parte de este campo los movimientos populares y sociales, movimiento sindical, pastorales sociales y organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros (GECD, 1999, p. 77).

(PP)¹⁴. El PP es una experiencia innovadora creada en 1989 por el Partido de los Trabajadores (PT) en el municipio de Porto Alegre como vía para concretizar sus dos puntos programáticos principales: promoción de la participación popular y reorientación del gasto público a favor de los más pobres (Abers, 2000, p. 6). A lo largo de los años, la experiencia de Porto Alegre se multiplicó por el país y se transformó en referencia de gestión participativa en todo el mundo¹⁵.

Ya durante la década de 1990, como consecuencia de la reglamentación de algunos artículos de la Carta Magna¹⁶, fueron creados otros importantes espacios institucionales de participación social como los Consejos de Políticas Públicas¹⁷ y los Consejos Tutelares. Según la evaluación de Avritzer, los Consejos de Políticas Públicas y los Presupuestos Participativos son las instituciones participativas que más influencia han tenido en la construcción de políticas públicas en el Brasil democrático (Avritzer, 2009, p.34).

1.1.1. Década de 1990: la disputa en torno al significado de la participación social

La unidad que pareció caracterizar a la movilización social en el periodo final de la dictadura brasileña fue lentamente deshaciéndose en el pasaje de los años 1980 a los años 1990 (Maranhão & Teixeira, 2006, p. 112). En este pasaje, ocurrió un contraflujo ideológico y político en Brasil a partir del gobierno del Presidente Fernando Collor de Mello (PRN) y el inicio de la aplicación de medidas de cuño neoliberal (Albuquerque, 2006, pp. 11-12). El modelo neoliberal se torna rápidamente hegemónico en el país (y en el continente) ocasionando cambios profundos en el Estado y en la organización de los actores sociales. No obstante, lo específico del avance del proyecto neoliberal en Brasil, a diferencia de otros países de América Latina, fue que el mismo se enfrentó con un

¹⁴ Dagnino (2004, p. 96, nota al pie 4) define Presupuesto Participativo como: “*espaços públicos para deliberação sobre o orçamento das administrações municipais, onde a população decide sobre onde e como os investimentos devem ser realizados. Diferentemente dos Conselhos Gestores, cuja existência é uma exigência legal, os Orçamentos Participativos derivam de escolhas políticas dos diferentes governos municipais e estaduais*”.

¹⁵ Hasta 1997, las experiencias con Presupuestos Participativos tuvieron un cuño fundamentalmente partidario, una vez que la gran mayoría estuvo vinculada al PT. A partir de 1997, se instala una tendencia de expansión y pluralización de este mecanismo participativo en el universo partidario, pero que permanece concentrado en administraciones de partidos considerados de izquierda o de centro-izquierda. Sin embargo, todavía en el 2004, de las 170 experiencias en todo el país, 47% seguían siendo llevadas adelante por el PT. Para más información ver: Avritzer (2009, p. 38).

¹⁶ Los artículos de la Constitución de 1988 expresaban genéricamente la necesidad de una participación social en las políticas públicas, pero no determinan ningún formato específico para que ésta se diera. El formato del *Consejo de Políticas Públicas* surgió posteriormente a partir de legislaciones infraconstitucionales como: la Ley Orgánica de Salud (LOS), la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS), el Estatuto de Niños y Adolescentes, y la Ley o Estatuto de la Ciudad (Avritzer, 2009, p. 34).

¹⁷ Según Avritzer los Consejos de Políticas Públicas son instituciones híbridas en las cuales hay la participación de actores del Ejecutivo y de la sociedad civil relacionados con el área temática en la cual el consejo actúa. Estos consejos son organizadores de políticas sociales y, en general, controlan algún instrumento de financiamiento de estas políticas. Los consejos nacionales se articulan con los estatales y municipales (Avritzer, 2009, p.34 y 42)

contendor relativamente consolidado: el proyecto político democrático-participativo (Dagnino, 2004, p. 99). Aunque evidentemente no hegemónico, el proyecto democrático-participativo fue capaz de constituir un campo de lucha contra el proyecto neoliberal, logrando así disputar el significado de la participación social.

La década de 1990 se caracterizó entonces por la existencia de diferentes fuerzas políticas que buscaban desarrollar propuestas distintas para un nuevo patrón de relación entre Estado y sociedad en tiempos de democracia, revelando proyectos políticos¹⁸ en disputa. En este contexto, la participación social adquirió sentidos diversos e incluso antagónicos.

Evelina Dagnino ofrece una interpretación aguda de los conflictos ideológico-políticos durante el decenio en cuestión. Para la autora, hubo una “confluencia tramposa”¹⁹ durante la década de 1990 de dos proyectos políticos no sólo distintos sino antagónicos: el proyecto democrático-participativo y el proyecto neoliberal (Dagnino, 2004, pp. 95-96). Mientras el primero, construido desde la lucha contra el régimen militar a partir de 1975, apuesta a la posibilidad de una acción conjunta entre sociedad civil y Estado para la profundización democrática y reducción de la exclusión; el segundo defiende un proyecto de “Estado mínimo” que se exime progresivamente de su rol de garante de derechos a través del achicamiento de sus responsabilidades sociales y su transferencia para la sociedad civil.

Según Dagnino, lo tramposo de esta confluencia estaría puesto en el hecho de que, aunque apuntado en direcciones opuestas e incluso antagónicas, ambos proyectos políticos requieren una sociedad civil participativa y propositiva, funcionando como una trampa que confunde a los actores sociales involucrados (Dagnino, 2004). Esta coincidencia de propósitos de ambos proyectos es, evidentemente, aparente, pues cada uno de ellos concibe la participación social con significados y contenidos extremadamente diferentes. Tatagiba (2003) refiriéndose a los impactos de esta disputa para las políticas sociales afirma:

No campo das políticas sociais, a expressão mais desafiadora dessa “confluência perversa” é o discurso em defesa da participação. Atualmente, essas duas vertentes originárias de tradições políticas distintas deságuam, num mesmo senso comum que afirma a participação como solução mágica para combinar democracia e eficácia na produção das políticas, em especial na área social (Tatagiba, 2003, p. 174).

Es en este terreno de disputa en torno al significado de la participación que se implementa un número creciente de experiencias de participación social en el Brasil del

¹⁸ Estamos utilizando el término *proyecto político* siguiendo a Dagnino con el objetivo de de “designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (2004, p. 98). Este abordaje, próximo a la visión gramsciana, establece un vínculo indisoluble entre política y cultura.

¹⁹ En portugués Dagnino (2004) utiliza la expresión “confluência perversa”, pero sugiere la traducción al español como confluencia “tramposa”.

decenio de 1990. La disputa se extiende más allá, incluyendo nociones como ciudadanía y derechos, pero es una contienda que se oculta bajo la opacidad construida por la utilización por ambos proyectos políticos de vocabularios comunes: participación social, ciudadanía, democracia, sociedad civil, entre otros. ¿Qué significa participar? Se hace necesario explicitar los diferentes significados que asume la noción de participación social en los dos proyectos políticos en cuestión e indagar sus consecuencias para las políticas públicas.

De un lado, para el proyecto democrático-participativo, la participación social es marcada por el objetivo de la división efectiva del poder entre Estado y sociedad civil por medio del ejercicio de la deliberación sobre las políticas públicas al interior de los nuevos espacios públicos (Consejos de Políticas Públicas, Presupuestos Participativos, etc.). La participación es concebida, fundamentalmente, en su contenido político, a través del poder de decisión compartido entre el Estado y la sociedad civil en relación a cuestiones relativas al interés público, *“O que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade”* como aclara Dagnino (2004, p. 104).

Por otro lado, bajo preceptos del proyecto neoliberal, participar pasa a significar asumir funciones y responsabilidades restrictas a la implementación y ejecución de políticas públicas, sobre todo por medio de las OSC que crecen exponencialmente en el país y pasan a promover servicios antes considerados como deberes del Estado.

(...) muitas das propostas de participação social, que estão presentes atualmente no cenário político brasileiro, não prevêem a participação da sociedade civil na formulação das políticas públicas, mas apenas a transferência da execução das políticas estatais para os movimentos e organizações voluntárias (GECD, 1999, p. 84).

De esta forma, la participación social en políticas públicas se reduce a la ejecución directa de estas políticas, quedando los actores sociales claramente excluidos del poder de decisión, reservado al denominado “núcleo estratégico” del Estado (Bresser Pereira y Cunill, 1998). La resignificación de la participación social y el desvelamiento de un proyecto político antagónico al democrático-participativo, quedaron plasmados en la Reforma Administrativa del Estado implementada por el entonces Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira a partir de 1995, en la gestión de Fernando Henrique Cardoso (PSDB, de 1997 a 2002).

Este desplazamiento del significado de la participación social está vinculado a procesos amplios de transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales provocadas por el ascenso del proyecto neoliberal en orden global. Dicho proyecto promueve una transformación en el entendimiento de los roles desempeñados por el Estado, la sociedad civil y el mercado.

La cultura política latinoamericana resulta impregnada por la ilusión de que la “pureza” del activismo civil neutralizaría las falencias y corrupción de la política estatal

(Nogueira, 1999, p. 108). Según esta interpretación, existiría una dicotomía entre Estado – que es frecuentemente visto como la “encarnación del mal” – y sociedad civil – que pasa a ser considerada el “polo de virtudes democratizantes”. La sociedad civil para no identificarse con el ámbito estatal que considera corrupto, ineficiente y representante de intereses poco universales, pretende autonomizarse del Estado y de cierta forma de la política. Por su parte, el Estado neoliberal descalifica a los nuevos actores sociales del espacio público como un interlocutor político válido, negando la posibilidad de diálogo a aquellos actores de la sociedad civil que sí buscaron esta vía²⁰.

Así, el proyecto neoliberal no opera sólo con una concepción de “Estado mínimo”, sino también con una concepción minimalista de la política, tal y como sugiere Dagnino *“Minimalista porque restringe não apenas o espaço, a arena da política, mas seus participantes, processos, agenda e campo de ação”* (Dagnino, 2004, p. 108). Ocurre entonces un reduccionismo del campo político al asociarlo exclusivamente con el Estado y con la clase política, excluyendo de este campo a los actores sociales. A su vez, uno de los puntos fundamentales del proyecto democrático-participativo desde mediados de la década del setenta fue la batalla contra la concepción estadista de poder y de política, y por una visión ampliada de la política y de sus agentes, que incluye la sociedad civil como una arena política legítima (Dagnino, 2004, p. 107).

En el modelo neoliberal las políticas sociales se vuelven residuales, formuladas estrictamente como esfuerzos excepcionales dirigidos a determinados sectores sociales, cuya sobrevivencia está amenazada. Los objetivos de las políticas sociales dejan de asegurar derechos universales a todos los ciudadanos (meta del proyecto democratizante), y se dirigen a compensar los efectos de la reestructuración económica y aliviar la pobreza de manera focalizada (Dagnino, 2004, p. 108).

En síntesis, el ideal de democratización del Estado a través de la participación de la sociedad civil en las decisiones sobre políticas públicas universales fue desvirtuado para la prestación directa de servicios focalizados por los actores sociales. La acción conjunta entre sociedad civil y Estado para la profundización democrática y reducción de la desigualdad social se confundieron con el reemplazo del rol estatal (Santos, 2006, pp. 94-95; Dagnino, 2004, p. 108).

²⁰ Un ejemplo ilustrativo de esta posición estatal la encontramos en la declaración del ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso (1997-2002), cuando en el ejercicio del poder se rehusó a dialogar con uno de los más importantes movimientos sociales de Brasil, el *Movimento dos Sem-Terra* (MST), por considerarlo un “movimiento político” y por creer que la “democracia se hace en el Congreso” y no en las calles (Dagnino, 2004, p. 109).

1.1.2. Década de 2000: la disputa continúa en la gestión del PT

A pesar de cierta estabilidad macroeconómica generada por las reformas estructurales, a largo plazo, el libre funcionamiento de las fuerzas “impersonales” del mercado, trajo una concentración aún más acentuada de la riqueza en América Latina. Además, al perderse la seguridad social ofrecida por el Estado, se llevó al total desamparo y pobreza a una gran parte de la población. Hacia finales de la década de 1990, De Piero (2005) destaca que nuevamente los roles del Estado y de la sociedad civil se ven lentamente transformados.

Resurge gradualmente la discusión sobre la importancia del Estado en la coordinación de la regulación social y en la redistribución de los recursos. El fracaso del modelo neoliberal de desregulación, abre camino al ascenso de gobiernos progresistas en América Latina más favorables a la inversión social por parte del Estado y a la regulación estatal sobre la economía. Este es el caso del gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) que tiene inicio en 2003 y termina en 2010.

En el siglo XXI, se continúa experimentando la misma disputa de los años 1990 entre los distintos significados de la participación social, aunque el clima político diferenciado ha favorecido en muchos aspectos la reaproximación y el diálogo entre Estado y sociedad civil, abriendo mayores posibilidades de participación a la sociedad civil y a sus organizaciones en las decisiones estatales. De esta forma, aunque en un contexto donde el ideario neoliberal ya no goza de tanto prestigio y de gestión Petista²¹ – partido político defensor del proyecto democrático-participativo²² – la visión neoliberal y su modelo de gestión gerencial de la participación siguen presentes. En otras palabras, la disputa continúa, siendo que también dentro del proyecto democrático-participativo el sentido neoliberal de la participación se hace muchas veces presente y, en algunos casos, acaba imponiéndose como el sentido dominante de las experiencias en curso.

Así, el actual clima favorable a la participación social en los procesos decisorios no es generalizado, de la misma manera, cuando se hace presente, no garantiza una efectiva experiencia de acceso para compartir el poder estatal, pues frecuentemente hay resistencia para democratizar el poder de la toma de decisiones. No obstante, podemos afirmar que ha habido durante esta última década una ampliación de los canales institucionales de participación social en políticas públicas en Brasil.

²¹ Petista= del Partido de los Trabajadores (PT).

²² El PT nació en el contexto de combate contra la dictadura militar y lucha por la participación popular de los trabajadores en las decisiones estatales, siendo junto a otros actores, idealizador del proyecto democrático-participativo. Podríamos afirmar que el compromiso del partido con la participación social empieza desde su lógica fundacional donde, según Abers (2000, p. 6) se buscó asegurar un proceso de decisión de abajo hacia arriba en el cual su amplia base pudiera participar. Posteriormente, este compromiso se concretiza a través de experiencias de participación a nivel municipal y estatal y toma proporciones federales cuando en 2002, por primera vez, el partido logra elegir un Presidente de la República, el ex-sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva.

Para finalizar, coincidimos con Santos (2006) en señalar que la sociedad civil tiene un papel importante en la “refundación democrática del Estado”. No consideramos que la esfera estatal se auto-reformará. Tampoco podemos ilusionarnos con la reforma estatal por las manos del mercado que, como ya se pudo comprobar, no garantiza los intereses generales. La lucha por los esquemas institucionales alternativos necesita ser librada, por lo tanto, desde adentro como desde afuera del Estado, de forma simultánea, asociando la democracia representativa con la participación de diferentes sectores sociales en las decisiones públicas.

Por todo lo mencionado, defendemos el cambio en la manera tradicional de entender el Estado (ente que retiene el poder de decisión) y el diseño de nuevas maneras e instancias de dialogo entre los distintos actores políticos del espacio público. Esta es la disputa que viene siendo librada por una parte de la sociedad brasileña desde el periodo de la constituyente en la década de 1980. No obstante, sabemos que muchas contradicciones se presentan en la práctica para la implementación de este proyecto político.

1.2. Historia reciente de las experiencias participativas

En el presente apartado buscamos, a partir del análisis de estudios teóricos e investigaciones empíricas, hacer un balance entre las promesas de la democracia participativa, sus alcances hasta el momento, y sus principales desafíos y límites.

En Brasil las experiencias de participación se gestaron primeramente a nivel municipal, y con menos intensidad en la esfera estatal, habiendo una amplia variedad de estudios empíricos en ambos niveles. Las experiencias a nivel federal se fortalecieron únicamente a partir del Gobierno de Lula da Silva (2003-2010), siendo así todavía muy recientes los estudios en este nivel político y para este periodo, y siendo además todavía poco conclusivos.

De esta manera, y en lo concerniente a este apartado, analizamos en primera instancia los alcances y límites de las experiencias municipales y estatales para luego entrar a la exposición de las experiencias a nivel nacional.

Mantendremos en mente que los espacios institucionales de participación social fueron influenciados, principalmente, por los dos proyectos políticos en disputa en América Latina: el proyecto democrático-participativo y el proyecto neoliberal. Obviamente, estas influencias impactaron en los resultados y posibilidades democratizantes de las experiencias.

1.2.1. Las expectativas referidas a la participación social

Los primeros estudios sobre la participación social en la gestión del gobierno fueron de carácter más teórico y se enfocaron, principalmente, en las potencialidades (y algunos desafíos) de esta participación. Ello porque las experiencias participativas eran recientes y se habían producido todavía escasos estudios empíricos, siendo además sus resultados poco conclusivos respecto a los impactos democratizantes de las experiencias.

Estos estudios de carácter más teórico destacaban dos expectativas: los espacios participativos contribuirían a la democratización de las relaciones de poder entre Estado y sociedad y, además, favorecerían el acceso de todos los ciudadanos – y, sobre todo, los sectores populares – a las políticas públicas. Es decir, la participación social era vista como vía para “democratizar la democracia” (Santos y Avritzer, 2005), radicalizando nuestras democracias formales.

La primera expectativa está asociada a la promesa de que la participación social promovería la democratización del poder de decisión respecto a las políticas públicas concentrado en el Estado, dentro de la perspectiva de redistribuir el poder a favor de los sujetos sociales que generalmente no tienen acceso a éste (Jacobi, 2002). Ello significaría también retirar de los sectores de la élite el acceso exclusivo a los espacios de producción de las decisiones políticas, “desprivatizando el Estado”. Desde esta perspectiva, participar significaría redefinir qué es hacer política y quiénes la hacen, incluyendo en el juego político *“setores antes marginalizados nas discussões e deliberações que definem o interesse público”* (GECD, 1999, p. 75).

Como consecuencia de la primera, la segunda expectativa destacable respecto a la participación social era que se producirían decisiones políticas generadoras de una redistribución justa de los recursos públicos (GECD, 1999, p. 90). En otras palabras, al abrirse la posibilidad que diferentes sectores sociales y, sobre todo, que los sectores más excluidos explicitasen sus demandas y tomaran parte en las decisiones sobre las políticas públicas que les afectan, estas últimas serían más viables y justas, con significativo impacto sobre la reducción de la pobreza y de la desigualdad social (Coelho & Favareto, 2007, p. 97).

De esta forma, se daría la transformación efectiva de las condiciones de vida de los sectores populares a través de la distribución más equitativa de los recursos producidos en la sociedad y la democratización del acceso a las decisiones públicas (GECD, 1999, p. 79).

O mecanismo causal implícito é o de que, com a ampliação da participação, ocorreria uma mudança na qualidade do processo decisório capaz de alterar a distribuição dos recursos públicos, a forma de implementar as políticas e o modo de pactuar acordos regionais (Coelho & Favareto, 2007, p. 100).

Esta primera etapa de estudios y discusión fue sucedida por una segunda etapa, más reciente, en la cual, a partir de una base creciente de investigaciones empíricas, se pudo analizar de forma más sistemática los alcances y limitaciones, potencialidades y desafíos, de las experiencias concretas de participación social en políticas públicas. Estos estudios tienen una perspectiva más crítica, un tono menos eufórico y más realista hacia la participación.

Según Dagnino & Tatagiba (2007, p. 9), la mirada que emerge en la actualidad examina más detenidamente el potencial democratizador, tanto de la sociedad civil como de los espacios participativos que la abrigan, y explora las condiciones efectivas de realización de la participación en contextos político-institucionales específicos, trayendo al centro del debate la cuestión de la “calidad” de la participación. Según las autoras, estos estudios, al delimitar con mayor precisión los límites de las experiencias, han promovido una saludable adecuación de las expectativas.

Con base en un análisis sistemático de diversos estudios pertenecientes a esta “segunda etapa”, hemos intentado precisar el actual estado de conocimiento sobre el tema de la participación social en políticas pública, particularmente en Brasil, pero también desde una perspectiva latinoamericana. De forma inicial, nos enfocaremos en las experiencias a nivel municipal y estatal para, posteriormente, ahondar en el nivel federal.

1.2.2. Las experiencias a nivel municipal y estatal: Consejos de Políticas Públicas y Presupuestos Participativos

En el presente apartado, no tenemos la pretensión de agotar la temática de la participación social en los Consejos de Políticas Públicas y Presupuestos Participativos, sino destacar sus principales posibilidades y límites. Buscamos crear en el lector una perspectiva crítica pero, a la vez, positiva de la participación social en políticas públicas en Brasil, sobre todo a nivel municipal pero también estatal, donde la multiplicidad de experiencias y estudios permite nuestro análisis.

En Brasil, la mayor parte de las investigaciones se concentra en el análisis de experiencias a nivel municipal, fuertemente relacionado a la gran cantidad de experiencias participativas desarrolladas en este ámbito. A su vez, los espacios institucionales más investigados han sido los Consejos de Políticas Públicas y los Presupuestos Participativos, debido al elevado número de experiencias y su importancia para las políticas públicas. Por ello, concentramos nuestro análisis en ambos espacios institucionales.

De acuerdo con Avritzer, “há hoje no Brasil mais de 10 mil conselhos e existem mais conselheiros do que vereadores²³ no país” (2009, p. 28). Ya según Gohn, “algumas pesquisas indicam a existência de 27 mil conselhos no país, com uma rede de

²³ Vereadores (traducción al español) = legisladores o concejales municipales.

conselheiros que ultrapassa 100 mil pessoas” (2006, p. 7). Independiente del número exacto, sabemos que numéricamente los consejos (y consejeros) son relevantes y que la mayoría de las experiencias se dan a nivel municipal. En relación con los Presupuestos Participativos, para el año 2004 existían cerca de 170 experiencias en Brasil, y actualmente siguen numéricamente relevantes (Avritzer, 2009, p. 38).

a. Potencialidades y alcances

Con relación a los Consejos de Políticas Públicas, en la literatura especializada parece haber consenso de que todavía no existen datos conclusivos respecto al papel de estos espacios institucionales en la transformación del patrón de las políticas públicas en las áreas en que ellos actúan. No obstante, algunos estudios han generado algunos indicadores parciales que merecen ser mencionados.

Según Avritzer, en el caso de los consejos de salud y asistencia social, por ejemplo, existe una tendencia democratizadora de su acción en los lugares donde ellos son más actuantes. Esta tendencia está asociada a evidencias (no apuntadas por el autor) de organización más eficiente de las políticas públicas en el área de salud y asistencia social después de la creación de los consejos. Es decir, para Avritzer, existen evidencias parciales de “funcionamiento exitoso” de algunos consejos municipales, sobre todo en grandes ciudades (Avritzer, 2009, p.37)

Eleonora Cunha (2007) afirma que los Consejos de Políticas Públicas, así como los Presupuestos Participativos, tienen potencial como instrumentos de democratización de las relaciones de poder y de la producción de políticas públicas, disminuyendo el clientelismo y el paternalismo presentes en la cultura brasileña. En sus propias palabras: “*Os conselhos e OPs [Orçamentos Participativos] estudados mostram que a existência dessas novas instituições alterou concretamente as relações entre Estado e sociedade, e entre as próprias organizações da sociedade civil*” (Cunha, 2007, p. 41).

No obstante, según Cunha (2007), existe una diferencia entre el potencial de democratización de los Consejos de Políticas Públicas y la de los Presupuestos Participativos, teniendo los últimos una mayor posibilidad de alterar las relaciones de poder:

A maior pluralidade na composição, a menor presença governamental, a maior inserção das classes populares e de segmentos diversos da população, o envolvimento de um número muito significativo de pessoas num mesmo processo, a possibilidade de participação com intensidades variadas, o maior poder de auto-regulação, a efetiva homologação das decisões, o maior número de elementos de hibridismo e a decisão tomada pelos próprios participantes que se auto-representam indicam que os OPs [Orçamentos Participativos] têm maior possibilidade de alterar as relações de poder do que os conselhos (Cunha, 2007, p. 41).

A su vez, Tatagiba & Teixeira (2006, p. 227) y Jacobi (2002), a la vez que coinciden que los espacios participativos muchas veces ayudan a tensionar las prácticas clientelistas, ponderan que, en otras ocasiones, las experiencias participativas conviven pacíficamente con prácticas tradicionales de la cultura brasileña, marcadas por tradiciones estatistas, centralizadoras, patrimonialistas y, por lo tanto, por patrones de relación clientelista entre Estado y sociedad civil. De todas formas, coincidimos con Dagnino (2004) que las experiencias participativas contribuyen a la creación de espacios públicos donde la pluralidad de intereses existentes puede ser expuesta, discutida y negociada, posibilitando articulaciones y nuevas formas de relacionamiento sociedad civil, Estado y la *cosa pública*.

La dimensión “ciudadanía” es citada por distintos investigadores, a la vez como potencialidad y alcance efectivo en diferentes experiencias participativas. Estudios destacan la construcción de un nuevo vínculo entre ciudadano y Estado: la persona pasa de simple elector a ciudadano que exige, fiscaliza, colabora y se co-responsabiliza por la gestión pública. Así, por medio de la participación, los actores sociales son invitados a salir de sus posiciones solamente reivindicativas de políticas para también asumir responsabilidades en el proceso de formulación de éstas (GECD, 1999, p. 80).

De acuerdo con Benevides, como consecuencia de la participación social, se da el surgimiento de “*novos sujeitos políticos, novos cidadãos ativos*” (Benevides, 1994, p. 14). La autora entiende la participación directa como una “escuela de ciudadanía”. En la misma línea, el estudio de Perissinotto y Fuks sobre consejos de la ciudad de Curitiba habla sobre el impacto de la participación en la formación y el interés político de los participantes: “(...) *segundo parte significativa dos próprios conselheiros, a experiênciã nos conselhos produziu um impacto positivo sobre o seu interesse por política*” (Perissinotto y Fuks, 2007, p. 74).

Otros autores discuten la construcción de ciudadanía no tanto por el aspecto de formación de sujetos políticos y de la educación cívica, sino por la mayor equidad que la participación promueve a través de la redistribución de recursos y poder:

Se pone sobre el tapete la tradicional concepción de ciudadanía como un estatuto legal que integra la igualdad y libertad en el momento de designación de representantes, y tal concepción es confrontada con un programa de equidad y redistribución de recursos y poder (Barrera, 2009, p. 113).

(...) a preocupação em ampliar a participação de segmentos tradicionalmente excluídos da produção de decisões políticas propicia a muitos dos participantes a primeira oportunidade de efetiva participação política para além do voto. Além disso, a inclusão de grupos sociais em situações de vulnerabilidade ou de risco sociais possibilita que eles próprios apresentem à cena pública e ao sistema político demandas e temas pouco ou não tratados anteriormente, ampliando a sua perspectiva de cidadania (Cunha, 2007, p. 33).

En definitiva, notamos que las investigaciones relevadas, a pesar de señalar el “potencial” democratizador de espacios institucionales de participación, como los Consejos de Políticas Públicas y los Presupuestos Participativos con respecto a las relaciones de

poder y la producción de políticas públicas, poco han podido avanzar en “medir” este potencial y su impacto sobre la cultura política del país. Hasta el momento, podemos hablar de potencialidades y resultados de la participación social únicamente en lugares y contextos específicos. No obstante, la capacidad de generalización de los resultados es todavía reducida.

b. Desafíos y límites

Aunque sean reconocidos potencialidades y avances, la literatura también señala desafíos, contradicciones y límites enfrentados por los Consejos de Políticas Públicas y los Presupuestos Participativos. En relación con las experiencias de los consejos, la literatura ha resaltado dos conjuntos de problemas: i) la diferencia de recursos entre los segmentos participantes; y ii) el proceso deliberativo.

El primer conjunto de problemas está puesto en las diferencias de recursos – y, por lo tanto, de poder – entre los segmentos participantes: actores estatales (gestores), usuarios, organizaciones de trabajadores y/o prestadores de servicios. Perissinotto y Fuks (2007), en un estudio realizado sobre consejos de políticas en la ciudad de Curitiba, apuntan que el segmento de los gestores concentra la mayor cantidad de recursos (renta, nivel de escolaridad, información, formación técnica, recursos organizacionales y tiempo – en la medida en que hacen coincidir su actuación en el consejo con el periodo de trabajo), con clara desventaja del segmento de usuarios.

Por otra parte, el estudio señala como elemento fundamental para la discusión, la existencia de una correlación entre la desigualdad de recursos y el poder de influencia en los procesos de toma de decisiones, teniendo los representantes del gobierno un papel destacado en la conducción del proceso de decisión (Perissinotto y Fuks, 2007). Tal y como lo expresa Luchmann, refiriéndose al mismo estudio:

De maneira geral, as deliberações são conduzidas pelos gestores públicos que, além de apresentarem maior nível de renda e escolaridade, contam com uma maior quantidade de outros recursos, a exemplo da competência técnica, da capacidade de obter maior informação e maior penetração nos aparatos institucionais (Luchmann, 2006, p. 24)²⁴.

No obstante, el trabajo de Perissinotto y Fuks (2007, p. 57) revela, por otro lado, que la desventaja de los usuarios y prestadores de servicios con respecto a los recursos socio-educacionales y organizacionales puede ser matizada o compensada por un nivel mayor de activismo político-partidario y de involucramiento en prácticas asociativas. De esta forma, mismo teniendo bajos niveles de recursos “convencionales”, hay casos en que el

²⁴ Cunha destaca la relevancia del acceso a la información para la deliberación y afirma que este recurso suele estar concentrado en poder del Estado: “por mais que haja disposição dos governos em compartilhar dados e informações, eles ainda estão, em grande parte, em suas mãos e isto acontece tanto em conselhos quanto nos OPs” (Cunha, 2007, p. 39).

segmento de usuarios o de prestadores logra influencia política en el consejo debido a recursos de naturaleza menos tangible: capacidad de articulación con otros actores, construcción de redes de apoyos políticos y capacidad de movilización y presión social.

Cunha, a su vez, apunta otra forma de buscar equilibrar los recursos, vinculada al formato de los consejos:

Os conselhos de saúde reduziram a representação governamental e ampliaram a representação de usuários e, com isso, obtiveram um melhor equilíbrio entre os recursos de poder. Essa questão ainda não está na agenda dos conselhos de assistência social, de modo geral (Cunha, p. 37).

Las diferencias de recursos entre los segmentos tienen consecuencias, además, para la capacidad de elegir los representantes. Observamos eso, por ejemplo, en el Consejo Municipal de la Vivienda de San Pablo²⁵, donde en las elecciones de 2009 la alcaldía hizo uso del aparato estatal (ómnibus, divulgación, etc.) para lograr elegir representantes de movimientos sociales favorables a su plan de gobierno. Aunque este sea una limitante importante para el componente democrático de los consejos, hemos visto poco discutida esta cuestión en la bibliografía relevada.

Un segundo conjunto de problemas de los consejos analizados por la literatura se refiere al proceso de deliberación interno. Al evaluar la capacidad deliberativa de los consejos y su impacto sobre el proceso de producción de las políticas públicas, Tatagiba (2005) afirma que, por el momento, los estudios revelan baja capacidad de innovación de las políticas públicas a partir de la participación social:

Embora os motivos apresentados sejam os mais variados, a grande maioria dos estudos aponta a baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, sugerindo que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos (Tatagiba, 2005).

Ello está asociado a que “*No geral, as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa*” (Tatagiba, 2005, p. 210). Los motivos presentados para el bajo nivel de deliberación e innovación de las políticas públicas en los consejos están, habitualmente, relacionados con la dinámica de funcionamiento de estos espacios: la centralidad del Estado en la elaboración de la pauta, la falta de capacitación de los consejeros, problemas con la representatividad, dificultad de tratar la pluralidad de intereses, manutención de patrones clientelistas en la relación entre Estado y sociedad, recusa del Estado en compartir el poder, etc. (Tatagiba, 2005).

Muchas de las contradicciones presentes en los consejos se repiten en las experiencias de los Presupuestos Participativos. Marquetti (2007) ha desarrollado una

²⁵ Consejo Municipal de la Vivienda de San Pablo (traducción al portugués) = *Conselho Municipal de Habitação de São Paulo*.

tipología de los PPs de las ciudades brasileñas con más de 100 mil habitantes. Fueron identificados cinco tipos de PPs, según el grado de influencia de la sociedad civil sobre el proceso presupuestario. Según Marquetti, los representantes gubernamentales poseen un papel predominante en la dimensión de toma de decisión en, por lo menos, tres tipos de PPs. De esa forma, al igual que en los consejos, está puesto el desafío de aumentar la capacidad de influencia de la sociedad civil en el proceso decisorio.

La dimensión *grado de institucionalización* es frecuentemente discutida en la literatura especializada, sobre todo en el caso de los PPs. Cunha (2007) muestra que, por un lado, los PPs alcanzaron un nivel significativo de institucionalización por la regularidad de su funcionamiento, aunque no hayan tenido la obligatoriedad legal de existencia como lo tienen los consejos. No obstante, la formalización legal del PP puede ser un factor relevante para su continuidad, una vez que, de modo general, *“depende da permanência de um contexto político favorável a sua existência”* (Cunha, 2007, p. 31). Así siendo, la dependencia de la iniciativa del Ejecutivo para compartir la elaboración del presupuesto público se presenta como un límite importante de los PPs.

Con relación a la homologación por parte del poder público de las decisiones tomadas en los espacios participativos, se desconocen normativas que obliguen a las instituciones estatales a respaldar y aceptar efectivamente las decisiones originarias de los Consejos de Políticas Públicas o de los PPs (Cunha, 2007, p. 39). Estas dificultades causan *“um esvaziamento da legitimidade dos espaços de participação, na medida em que as decisões aí produzidas acabam não se transformando em ações concretas”* (GECD, 1999, p. 82). En este aspecto, es importante el proyecto político del grupo que está en el poder para la efectividad de estas instituciones, traducida en la valorización de estos espacios de participación a través de la homologación de sus decisiones (Cunha, 2007).

Por último, Avritzer (2009, p. 40) apunta el límite regional de las experiencias participativas, estando hasta 2004 concentradas mayormente en tres estados: Rio Grande do Sul, San Pablo y Minas Gerais; mientras que comparativamente habría menos experiencias en la región Nordeste, con excepción del estado de Pernambuco.

1.2.3. Las experiencias a nivel federal y la Era Lula

Si en la década de 1990 las experiencias participativas se concentraron primordialmente a nivel municipal y con menor intensidad estatal, a partir de 2003 con el inicio del gobierno del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, hubo un número creciente de experiencias a nivel federal. Sin embargo, por ser un proceso comparativamente reciente, hay una relativa escasez de estudios sobre las experiencias a nivel federal, siendo que gran parte de aquellos que están disponibles profundizan únicamente en la comprensión de algunos espacios específicos, o hacen un listado de las experiencias ocurridas.

Considerando que existe relativamente una escasa producción bibliográfica, el libro organizado por Leonardo Avritzer (2009), *“Experiências nacionais de participação social”*, constituye un referencial de sistematización y análisis preliminares de las experiencias a nivel federal, sobretudo de los Consejos y las Conferencias Nacionales. No obstante, su estudio realiza consideraciones generales, con pocos elementos empíricos y comparativos.

En palabras de Avritzer, el Gobierno de Lula adoptó una “orientación genéricamente participativa”²⁶. Según su estudio, dicho gobierno tendió a incrementar las políticas de participación en el ámbito federal en comparación con los gobiernos precedentes (Avritzer, 2009, p. 41).

Desde 1988, a Constituição brasileira prevê formas de participação relacionadas ao nível federal de governo (...). No entanto, não há a menor dúvida que o texto constitucional deixou espaço para um conjunto de iniciativas no plano federal que não avançaram devido à falta de vontade política dos governos anteriores ao do presidente Lula. A partir de 2003 com o início do governo Lula, uma séria de ações foram tomadas com o intuito de aumentar a participação dos atores da sociedade civil no governo federal (Avritzer, 2009, p. 7).

El estímulo a la participación social ocurrió, principalmente, a través de la promoción de dos espacios: i) los Consejos Nacionales de Políticas; y ii) las Conferencias Nacionales. No obstante, otros espacios menos formalizados (grupos de trabajos, mesas de concertación, seminarios, entre otros) también fueron utilizados por el Gobierno Federal para promover la participación social.

Es importante señalar además que durante el Gobierno de Lula se buscó promover la participación a nivel federal de sectores que comúnmente tenían poco o ningún espacio para el diálogo y negociaciones políticas como, por ejemplo, los recolectores de materiales reciclables y la población en situación de calle. Así, la “orientación genéricamente participativa” del Gobierno de Lula (inspirada en la trayectoria participativa del PT) asociada a su búsqueda por abrir las puertas del Gobierno Federal a sectores sociales

²⁶ Avritzer (2009) realizó estudio sobre las experiencias nacionales de participación social durante el primer mandato del Presidente Lula da Silva (durante el periodo 2003 - 2006), comparando éstas con las dadas en el gobierno precedente de Fernando Henrique Cardoso (1997-2002).

excluidos, ofrecen elementos para la comprensión del contexto político-institucional que posibilitó la participación inédita de la población en situación de calle, y de OSC vinculadas a este sector poblacional, en la discusión y formulación de políticas públicas en el ámbito federal. A continuación, analizaremos algunas potencialidades y límites de la participación social en políticas públicas a nivel federal durante el Gobierno de Lula da Silva, sobre todo de los Consejos y Conferencias Nacionales.

a. Potencialidades y alcances

Hasta 2002 existían cuatro Consejos “clásicos”²⁷ de políticas sociales en la esfera federal asociados a las siguientes áreas de las políticas públicas: Consejo de Medio Ambiente, Consejo de Salud, Consejo de Asistencia Social, y Consejo de Niños y Adolescentes (Avritzer, 2009, p. 42). El Gobierno de Lula reforzó los cuatro consejos existentes y creó nuevos consejos en áreas sin tradición participativa, totalizando aproximadamente 32 consejos nacionales al final de su gobierno.

Durante o governo do presidente Lula foram criados 18 conselhos nacionais e reformulados outros 15, objetivando a maior participação da sociedade civil (Secretaria-Geral da Presidência da República, s.f.).

Además de la ampliación numérica, según Avritzer (2009) algunos de estos consejos tuvieron avances importantes:

- Los respectivos ministros pasaron a frecuentar las reuniones, hecho que fortaleció los consejos nacionales;
- La representación de la sociedad civil pasó a ser electa y no más indicada por el gobierno;
- Mejoró la comunicación entre los Consejos Nacionales y aquellos Estatales y Municipales.

Con relación a las Conferencias Nacionales, también hubo ampliación. Fueron realizadas 36 conferencias durante el primer mandato del gobierno Lula (de 2003 a 2006) (Avritzer, 2009). Hasta el término del gobierno de Lula en 2010 se realizaron 72 conferencias sobre 40 temas diferentes, siendo que 28 de ellas ocurrieron por primera vez, movilizand o aproximadamente 5 millones de personas (Secretaria-Geral da Presidência da República, s.f.). Según Avritzer (2009), las Conferencias Nacionales fueron relevantes por diversos motivos, entre los cuales destaca la creación de una agenda consensuada entre

²⁷ Avritzer considera consejos “clásicos” de política social aquellos que cuentan con la participación de la sociedad civil organizada y tienen las siguientes características: surgieron por medio de la acción de movimiento de la sociedad civil durante la constituyente o después de ella, implicaron la estructuración de la participación en los tres niveles de la federación, el consejo nacional se articula con políticas participativas estatales y municipales y, por fin, ellos en general controlan algún instrumento de financiamiento de políticas públicas (Avritzer, 2009, p.42)

Estado y sociedad civil en áreas importantes de políticas públicas, ayudando a establecer las prioridades de diferentes ministerios. Antes del Gobierno de Lula, estas agendas eran básicamente locales (Avritzer, 2009).

b. Desafíos y límites

El análisis de Avritzer (2009) indica como principales límites de los Consejos Nacionales:

- Superposición de las atribuciones del Consejo y otros órganos públicos;
- Escasa articulación intersectorial entre los Consejos de Políticas Sociales de áreas diferentes;
- Falta de una estructura que involucre la política de gobierno en los tres niveles: federal, estatal y municipal.

Con relación a las Conferencias Nacionales, entre los desafíos observados por Avritzer, está la necesidad de establecer procesos de priorización de las demandas generadas y de implementación de estas agendas, es decir, ¿cuáles son las demandas prioritarias y cómo deben ser encaminadas? Otro desafío que observa, es la necesidad de integración de las políticas participativas que continúan fragmentadas, constituyendo un obstáculo para pensar políticas intersectoriales, y que plantean la interrogante sobre ¿Cómo integrar el resultado de las distintas conferencias? (Avritzer, 2009).

Autores como Santos Junior, señalan las restricciones temáticas que se establecen, es decir, una participación que queda restringida al área social de las políticas públicas. Así, en lo que concierne a las políticas sociales – entendidas en sentido amplio como aquellas que involucran la política urbana, educacional, de asistencia social, de salud, del medio ambiente, entre otras – las acciones del Gobierno de Lula apuntaron hacia la profundización de los canales de participación a nivel federal (Santos Junior, 2005). No obstante, en áreas como defensa, política económica, política agraria, la participación prácticamente es inexistente²⁸. De esta forma, la participación existe sobre todo para políticas periféricas, destinadas a grupos marginados.

O governo Lula, tal qual o governo Fernando Henrique Cardoso, adota no seu discurso e na sua ação a perversa divisão entre a esfera econômica e a esfera social. Nas áreas relacionadas à política econômica, observam-se a inexistência de canais de participação da sociedade e a resistência em discutir outras diretrizes que alterem o atual modelo, de clara inspiração neoliberal. O único canal de diálogo com a sociedade em torno da política econômica é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), de caráter consultivo, no qual estão presentes os atores empresariais, sobre-representados, e os atores sindicais, sem incorporar na sua composição representante do movimento popular (Santos Junior, 2005, p. 42).

²⁸ No obstante, recientemente se ha generado participación en un área antes cerrada al proceso participativo: el sector de la seguridad pública.

En síntesis, observamos que el Gobierno de Lula amplió y potenció los espacios participativos, sobre todo los Consejos Nacionales de Políticas Públicas y las Conferencias Nacionales. No obstante, el conjunto de experiencias a nivel federal todavía no ha sido ampliamente analizado en sus diferentes implicaciones. Como consecuencia, todavía no podemos afirmar con propiedad en qué dirección se dió esta expansión de experiencias participativas y el nivel de su potencial democratizador. Es necesario incrementar los estudios sobre las experiencias de participación social a nivel nacional, construir indicadores y comparar experiencias empíricas.

1.3. Balance de las experiencias

Habiendo contextualizado histórico-políticamente el debate sobre la participación social en Brasil y sus disputas (apartado 1.1.) y habiendo analizado las posibilidades y desafíos de la participación a nivel municipal, estatal y federal en los principales espacios destinados a ella (apartado 1.2.), cabría finalmente, hacer algunas consideraciones más generales acerca de sus resultados, realizando un balance de la participación social en los más diversos espacios institucionales, tales como los Consejos (municipales, estatales o nacionales), Presupuestos Participativos, Seminarios, Mesas de Concertación, Conferencias Nacionales, Grupos de Trabajo, entre otros.

De modo general, los estudios apuntan a la existencia de una brecha entre las oportunidades abiertas a la participación social y los resultados alcanzados (González Bombal, 2003; Avritzer, 2006). De un lado, el Estado enfrenta problemas para descentralizar sus decisiones, establecer mecanismos eficientes de participación e igualación de recursos/poderes e implementar las políticas consensuadas, factores que pueden frustrar los procesos abiertos (Nogueira, 2005; Avritzer, 2006). Según GECD, *“o funcionamento do Estado é presidido por um conjunto de prescrições jurídicas e burocráticas que oferecem obstáculos para a partilha do seu poder com a sociedade civil e para o pleno controle social sobre as ações estatais”* (GECD, 1999, p. 81). Así, la democratización de la burocracia pública y del poder de decisión sigue siendo un desafío a enfrentar por las experiencias participativas. No se trata entonces de cuestionar el protagonismo estatal en la definición de las políticas, algo que consideramos su deber, pero sí de reivindicar la división del proceso de toma de decisión con la sociedad civil, buscando tornar más democráticos los procesos, y más eficientes y plurales los resultados.

Por otro lado, la sociedad civil organizada enfrenta problemas para mantener su autonomía con relación al Estado y también parece mostrar dificultades para encarar estos nuevos desafíos y ocupar efectivamente los espacios conquistados (GECD, 1999, p. 80). Para transformar sus demandas en propuestas políticas concretas y lograr incidencia en

las decisiones sobre políticas públicas, la sociedad civil organizada requiere fortalecer, entre otros aspectos, su capacidad institucional siendo una estrategia necesaria muchas veces la formación y capacitación de los participantes (Villar, 2003; Leiras, 2007). “*A qualificação técnica e política é, então, um desafio a ser enfrentado para que os atores sociais se envolvam eficazmente em ações junto ao Estado*” (GECD, 1999, p. 81).

Como consecuencia de las contradicciones y dificultades enfrentadas, para Coelho & Favareto (2007, p. 122) los espacios participativos muchas veces no alcanzan más que a legitimar decisiones del poder ejecutivo. La literatura muestra una tendencia hacia la manipulación e instrumentalización de los espacios participativos, utilizados como instancias para legitimar al gobierno, por lo tanto, incapaces de impactar la lógica de su funcionamiento, ya sea la lógica de la estructura burocráticas y al nivel de control social sobre ellas, ó en la relación que el gobierno establece con los demás poderes del Estado (Tatagiba & Teixeira, 2006). En este sentido, es el significado de la participación que aparece en disputa constantemente.

Según Bava (2005), “está de moda” crear espacios de participación social: “*Eles dão a imagem democrática ao governo, mas não limitam sua capacidade de decisão. Porque nesses conselhos não estão passando as decisões, não está passando o orçamento*” (Bava, 2005, p. 37). Maranhão & Teixeira (2006) parecen coincidir con tal afirmación al apuntar entre los dilemas y desafíos de la participación social la necesidad de que:

(...) as principais decisões sobre as políticas públicas em questão passem efetivamente pelos espaços participativos; que as decisões que passam pelos conselhos sejam respeitadas e traduzidas em termos de orçamento público efetivo para que se tornem políticas públicas promotoras de justiça social e ampliação da democracia (Maranhão & Teixeira, 2006, p. 118).

Si las decisiones sobre las políticas y el presupuesto público no están pasando por los espacios participativos de deliberación, el peso de dichos espacios en un sistema más amplio de arenas públicas pasa a ser bajo. Siendo bajo, los actores sociales no eligen estos espacios como arenas privilegiadas de acción política, pasando a movilizar redes de apoyo político en el poder Legislativo, Ejecutivo, Judiciario y/o en los partidos políticos que sean más permeables a sus demandas. ¿Cuál es el lugar que la participación en los consejos, ocupa en la estrategia de los actores de la sociedad civil como forma de encaminar sus demandas? Los espacios participativos necesitan ser transformados en lugar de disputa, pues no hay gobierno que abra mano de su poder sin ser interpelado por la sociedad civil.

1.3.1. Condicionantes y resultados

La literatura analizada evidencia que los diferentes contextos en los cuales han sido implementados espacios participativos institucionales (en los tres niveles de gobierno), han producido formatos y resultados diferentes. Para Cunha (2007, p. 26), bajo gestiones democrático-populares que, por principio, valoran y estimulan la participación popular en las decisiones públicas, los resultados alcanzados fueron diferenciados. Esta constatación nos lleva a pensar: ¿qué dimensiones y variables afectan con mayor intensidad los resultados de la participación social en políticas públicas? Con base en el acervo de conocimiento que se tiene sobre las características del contexto y los resultados de diferentes espacios institucionales de participación, investigadores vienen apuntando algunos condicionantes que favorecen a que la participación social en políticas públicas alcance sus objetivos y expectativas democratizantes, y torne efectivas sus posibilidades.

Según Coelho & Favareto (2007, p. 101), algunos estudios sugieren que bajo determinadas condiciones es posible alcanzar, por medio de la participación social, resultados relevantes tanto en términos de inclusión, como en términos distributivos. Estas condiciones están asociadas al: i) involucramiento de los actores estatales; ii) grado de organización de la sociedad civil; y iii) diseño institucional. De este modo, una línea de la literatura sobre participación social sugiere que con la presencia de una sociedad civil movilizada y organizada, de gestores comprometidos con el proyecto de la participación social y con las decisiones tomadas en los espacios institucionales²⁹ y, por último, de un “buen diseño” institucional³⁰, sería posible alcanzar resultados exitosos de participación social en espacios institucionales (Coelho & Favareto, 2007, p. 121). En esta línea de investigación se encontrarían Luchmann (2006), Marquetti (2007), União dos Movimentos de Moradia (UMM-SP) (1994), entre otros.

No obstante, queremos enfatizar que la dirección de estos “resultados exitosos” de la participación social está vinculada al proyecto político del grupo que está en el poder, el cual pone en marcha el proceso participativo. Así, el significado de las experiencias participativas y sus impactos democratizadores dependen del modelo de gestión del gobierno que las impulsa. Incluso los modelos de gestión democrático-populares, vinculados al proyecto democrático-participativo, enfrentan en su realización desafíos para operacionalizar el ideario de la participación popular en las decisiones públicas que pueden tanto ampliar como contraer sus impactos democratizantes. Como afirma Tatagiba (2003),

²⁹ El compromiso de los gestores con la participación social, y con las decisiones tomadas en los espacios institucionales, está asociado, entre otros factores, con el proyecto político del gobierno de turno.

³⁰ En cuanto al diseño institucional, según Coelho y Favareto (2007, p. 101), la variable clave estaría en las “reglas de funcionamiento” de los espacios institucionales de participación y en la capacidad de estas reglas de alterar la balanza de fuerza entre los participantes, favoreciendo la expresión de aquellos que cuentan con menos recursos.

el modelo de gestión únicamente indica la tendencia dominante en el gobierno, pero no garantiza que éste mantendrá su coherencia interna durante la operacionalización de las experiencias participativas.

Igualmente, otros estudios destacan otras dimensiones y variables no relacionadas al diseño institucional que afectan el desempeño de los espacios participativos. Perissinotto y Fuks (2007, p. 59), por ejemplo, destacan la relevancia del contexto histórico de la construcción del espacio (constituido como fruto de una larga movilización de fuerzas sociales o a partir de la iniciativa del Estado), y el peso de variables locales tales como: índice de asociativismo, orientación ideológica del gobierno local, fuerza de los partidos y sindicatos de izquierda, desarrollo socio-económico de la comunidad y la cultura política predominante.

Por otro lado, Coelho & Favareto (2007) destacan que hay otra línea de la literatura que sugiere, inversamente, que la contribución de los espacios participativos, independientemente de la presencia o no de ciertas “condiciones”, sería prácticamente nula debido a factores (límites, contradicciones y desafíos) que hemos mencionado.

En definitiva, podemos afirmar que la existencia de experiencias de participación social en políticas públicas es reciente y aún más sus análisis, lo cual imposibilita evaluaciones conclusivas y generalizables en cuanto a sus impactos a mediano y largo plazo. No obstante, por medio de los estudios desarrollados, percibimos que la expectativa de democratización de las relaciones entre Estado y sociedad, y de incremento de la calidad de las políticas públicas por medio de la participación social, es una posibilidad que se ha hecho efectiva en determinadas experiencias participativas. De esta forma, la existencia de instancias participativas y las mudanzas en la gramática social del país han ejercido influencias positivas sobre la cultura política brasileña y sobre los servicios públicos.

Asimismo, en ciertos contextos, la participación social se ha demostrado incapaz de revertir la cultura política vigente tales como, las prácticas clientelistas y las asimetrías de poder entre los diferentes segmentos sociales participantes. Al contrario, evidencias señalan experiencias que han contribuido a la reproducción de trazos culturales tradicionales. Como afirma Tatagiba:

Se é possível afirmar a existência de arranjos participativos bem sucedidos, tanto no que respeita à eficácia das políticas quanto à democratização dos processos; há, por outro lado, um grande número de práticas participativas, atualmente em curso, que sob o rótulo da “moderna gerência” ou da “democratização da gestão” reproduzem o que há de mais antigo na política brasileira (Tatagiba, 2003, p. 13).

En suma, las evidencias no permiten una vinculación automática entre la existencia de espacios institucionales de participación social y la democratización de las relaciones entre Estado y sociedad o una mejor distribución y alcance de las políticas públicas. Bajo ciertas condiciones, destacadas por la literatura, la democratización puede hacerse un

resultado más presente. Bajo otros contextos, los avances de la participación han sido limitados. Pese a ello, coincidimos con Dagnino al reconocer que los límites de la participación social no significa negar sus posibilidades. (Dagnino et al., 2006, p. 8)

Siguiendo a Luchmann (2006), para comprender de forma más acabada los desafíos y límites de las experiencias participativas, hay que tener en consideración el peso de la herencia de la cultura política brasileña y los efectos del proyecto neoliberal sobre estas experiencias:

Visando à democratização do Estado através da ampla participação social junto às instâncias decisórias das políticas públicas, estas experiências vêm apresentando uma série de problemas e contradições, não apenas em função do peso da herança política – institucional e cultural – tradicional, como também, e fundamentalmente, pela despolíticação da “questão social” ditada pela perspectiva neoliberal (Luchmann, 2006, p. 23).

De igual manera, habría que señalar la necesidad de agregar una perspectiva sensible al carácter conflictivo inherente a las decisiones y procesos políticos. La participación social en políticas públicas no es un proceso armonioso de descentralización de las decisiones estatales (Nogueira, 2005). Tanto el Estado como la sociedad civil son actores heterogéneos. habiendo intereses, valores y proyectos en disputa, que se evidencian a la hora de construir conjuntamente políticas públicas. La diferencia de intereses, y la dificultad de negociarlos, es decir, la explicitación y gestión del conflicto, es un eje que también ha venido siendo discutido (Coelho & Favareto, 2007; Luchmann, 2006). Coelho & Favareto señalan una gran dificultad entre los actores para construir consenso y aliniamiento de intereses dentro de los espacios participativos pues, muchas veces, coaliciones ya organizadas participan para reforzar sus posiciones bien definidas más que para negociarlas: *“mais do que espaços para se construir um alinhamento de interesses, as instituições são a própria expressão de determinadas configurações de interesses”* (Coelho & Favareto, 2007, p. 121). Así, a diferencia de las afirmaciones que hace una parte de la literatura con respecto a la construcción de una “nueva y amplia coalición entre diferentes”, los casos estudiados por Coelho & Favareto (2007) indican más una reproducción de las coaliciones existentes.

Finalmente, podemos afirmar que los espacios participativos representan una innegable conquista en términos de nuestra institucionalidad democrática, que han presentado avances significativos. No obstante, también asumen características profundamente ambivalentes así como importantes desafíos a ser superados. Por eso, como afirma Tatagiba (2005), evaluar estas experiencias participativas es una tarea tanto desafiante como necesaria, principalmente en un contexto como el actual, marcado por un fuerte consenso en torno al ideario *participacionista* y donde los diferentes, y a veces ocultos significados de la participación, están en disputa en la práctica cotidiana.

1.4. Conclusiones

En el presente capítulo observamos que en la década de 1980, la propuesta de tornar más permeable la administración pública a la participación popular, fue incorporada en el discurso de los opositores contra la dictadura militar, como vía de renovación de los criterios de relación entre Estado y sociedad civil. A partir de la década de 1990, y en contexto de democracia, se inició una disputa por el significado de la participación social en Brasil, develando dos proyectos políticos en disputa: el neoliberal y el democrático-participativo. Aunque a partir del inicio del siglo XXI el ideario neoliberal ya no goza de tanto prestigio, y se da lugar a una preponderancia del proyecto democrático-participativo a partir del inicio del Gobierno de Lula en el año 2003, los significados de la participación siguen en disputa en las experiencias en curso, impactando en sus resultados y posibilidades democratizantes.

A partir del balance realizado sobre las experiencias participativas, concluimos que a nivel municipal y estatal, donde las experiencias son comparativamente más antiguas y los estudios de caso son abundantes, hay una tendencia a sopesar un potencial democratizador de la participación social. No obstante, todavía no es posible dimensionar con seguridad cuánto ha significado la participación social en la transformación de las políticas públicas, en la construcción de procesos democráticos y en la redistribución de los bienes y servicios. A nivel federal, vimos que las experiencias participativas se han ampliado y fortalecido a partir del Gobierno de Lula da Silva. Por ser recientes, los estudios y análisis todavía son relativamente escasos, siendo los resultados más recientes de los procesos gestados poco conclusivos. Además, como una limitante, los estudios apuntan a resultados de procesos de participación social en políticas públicas (sea a nivel municipal, estatal o federal) restringidos a contextos político-institucionales específicos, habiendo todavía poca capacidad de generalización.

Aunque reconozcamos las ambigüedades, desafíos y límites de la participación social, consideramos que ella es una herramienta importante para democratizar nuestras democracias formales, contribuyendo a la construcción de democracias de alta intensidad (O'Donnell, 1993).

Volviendo a la idea motor, como antesala de lo que ya en otros trabajos venimos recalcando, diremos que:

Estamos de acuerdo con Bobbio (1985) en que entre la democracia representativa extrema y la democracia directa extrema existe un continuum de formas intermedias. En el presente estudio, partimos del entendimiento (respaldado por varios científicos sociales como Boaventura) que profundizar el actual modelo democrático significa encontrar formas mixtas donde la representación sea acompañada por espacios de participación ciudadana en la gestión gubernamental (Ferro, 2008, p. 137).

En definitiva, consideramos que se debería propender a un proyecto transformador. Las democracias latinoamericanas todavía no han logrado alcanzar elevados patrones de equidad social. No al menos en la configuración democrática actual. Por ello, es fundamental seguir buscando arreglos institucionales alternativos y mixtos (representación y participación social) para que la democracia sea cada vez más democrática, tanto en su funcionamiento institucional como en sus consecuencias sobre la realidad social.

Por último, consideramos como un desafío de la presente investigación, el análisis del proceso participativo de construcción de la Política Nacional que se dio sobre todo en espacios institucionales poco formalizados en espacios institucionales poco formalizados (como, por ejemplo, seminarios, grupos de trabajo interministeriales y foros), en comparación con la literatura especializada la cual se ha concentrado en el análisis de espacios formales como los Consejos de Políticas Públicas, Presupuestos Participativos y Conferencias Nacionales. De esta forma, hemos realizado un relevamiento de la bibliografía pertinente en la temática, pero con el fin de construir nuevas dimensiones significativas de análisis.

Capítulo 2

Personas en situación de calle, políticas públicas y organización política: telón de fondo para la participación

Por fim, é importante dizer que o acúmulo de perdas, fracassos, impossibilidades, frustrações, violência pode levar muitas pessoas à impotência perante à vida, à dificuldade de estabelecer vínculos.

Se nada for feito de efetivamente digno, em políticas públicas direcionadas a setores mais vulneráveis, o resultado provável é que muitos tenham a rua como única saída.

(Rosa, 2005, p. 193)

En el presente capítulo, reconstruimos la trama histórica que interconecta la población en situación de calle, las OSC y las políticas sociales, proceso que permitió la organización política del segmento poblacional en cuestión³¹. Ello puede entenderse como el telón de fondo necesario para la comprensión del proceso de participación de la sociedad civil organizada (OSC y movimiento social de la población en situación de calle) a nivel federal, objeto de nuestra investigación.

El capítulo se estructura en cuatro apartados. En el primero rescatamos el origen del fenómeno de las personas en situación de calle en Occidente, trayendo los aportes de los estudios para la comprensión del mismo en Brasil, lo cual nos permitirá conocer: i) ¿Cuántos y quiénes son?; ii) ¿Qué factores los llevan a la calle?; iii) definiciones y términos utilizados, explicitando nuestra elección terminológica. En el segundo apartado, analizamos cómo la problemática pasa a ser asumida por algunos gobiernos municipales como objeto de sus políticas sociales y creando leyes específicas de defensa de los derechos de las personas en situación de calle. En el tercer apartado, analizamos los avances y dificultades de la organización política de la población en situación de calle en algunos países, además de rescatar la memoria de la historia de su organización en Brasil, en función de: i) los factores que favorecieron esta organización; y ii) la organización efectiva: la creación de movimientos sociales locales y del *Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)*. Por último, exponemos nuestras reflexiones.

³¹ Para facilitar al lector el acompañamiento del presente capítulo, organizamos en el Anexo 2 una cronología de los hechos más relevantes vinculados a: i) las políticas públicas hacia la población en situación de calle; ii) la actuación de las OSC y su articulación política; y iii) la organización de las personas en situación de calle.

2.1. La calle como hogar: orígenes y actualidad del fenómeno

El fenómeno de las personas en situación de calle no es una problemática novedosa ni en Brasil, ni en el mundo, su data se remonta al surgimiento de las ciudades pre-industriales en Europa del siglo XIV y XV. En el presente apartado buscamos: a) rescatar su origen histórico; b) conocer los aportes de los estudios para la comprensión del fenómeno en Brasil y comprender la actualidad del mismo (primeros estudios y sus aportes, cuántos y quiénes son las personas en situación de calle y qué factores los llevan a la calle); y c) explicitar diferentes definiciones y términos utilizados, evidenciando las elecciones realizadas por nosotros en la presente investigación.

2.1.1. Vagancia y mendicidad: prejuicios y abusos desde el surgimiento

El origen del fenómeno³² de personas viviendo en situación de calle puede rastrearse desde el surgimiento de las ciudades pre-industriales en Europa, cuando emerge la figura del “vagabundo” y del “mendigo”, principalmente en la Inglaterra del siglo XIV y XV (Silva, 2009; Escorel, 2006; Cabrera, 1998; Castel, 2009). Según Snow & Anderson, citando a Sojberg, la ciudad pre-industrial se caracterizaba en parte por la “omnipresencia de mendigos” (Snow & Anderson, 1998, p. 29).

La teoría marxiana explica que en dicho momento histórico, los productores rurales y campesinos europeos estaban siendo violentamente expropiados de sus tierras. Estos trabajadores rurales al llegar a las ciudades se ven obligados a vender la única mercancía que les resta: su fuerza de trabajo. No obstante, ellos no fueron absorbidos por la industria naciente con la misma rapidez con la cual se tornaron disponibles. De esta forma, según Marx, muchos se transforman en mendigos, vagabundos, ladrones, en parte por “inclinación”, pero en la mayoría de los casos por fuerza de las circunstancias (Marx, citado en Silva, 2009, pp. 93-95).

Maria Lucia da Silva (2009) llega a la conclusión que la vagancia es el proceso al cual fueron sometidos los trabajadores que no consiguieron vender su fuerza de trabajo en las ciudades pre-industriales. Con ello tuvo inicio el fenómeno del pauperismo de la clase trabajadora urbana y, en su interior, comienzan a vivir personas en situación de extrema pobreza y degradación, que se ven forzadas a utilizar los espacios públicos como lugar de hábitat transitorio y subsistencia, muchas veces pidiendo comida o dinero para sobrevivir. En síntesis, comienzan a existir personas en situación de calle.

³² Utilizamos la terminología “fenómeno de las personas en situación de calle” para señalar que se trata de un fenómeno social cuyas causas estructurales se vinculan a procesos inherentes a la acumulación del capital y a la formación del ejército industrial de reserva o superpoblación relativa (Silva, 2009). Al caracterizarse por ser un fenómeno con efectos negativos, también lo denominamos “problemática”.

Sin embargo, al análisis de las condiciones histórico-estructurales de origen del fenómeno de las personas en situación de calle se contraponen las percepciones de la sociedad sobre el mismo. En el siglo XVI la reforma protestante se conjuga al capitalismo incipiente, y promueve cambios en la representación social de la pobreza (Escorel, 2006, p. 33). El sentido religioso y de redención concedido por el catolicismo a la pobreza comienza a interactuar con el sentido negativo que la ética protestante le atribuye. Según Sarah Escorel (2006), esta mudanza de eje significó una clasificación de los pobres: los inválidos e incapaces, que no tenían la obligación de trabajar y merecían protección y caridad; y los vagabundos, que eran aquellos que sin sufrir enfermedades físicas o mentales y estando en condiciones de trabajar, “preferían” no hacerlo y no merecían ayuda. De esta forma, religión y capital se asocian para la construcción de un juicio moral de la pobreza extrema y de la mendicidad.

En la misma línea, Pedro Cabrera (1998) afirma que a partir de este periodo suele hablarse de la pobreza “legítima”, compuesta por aquellos que no podían trabajar, frente a una pobreza que es vista como carente de legitimidad (“ilegítima”). La segunda era “una realidad evitable”, “una opción de vida libremente elegida” por aquel que “no quería trabajar” (Cabrera, 1988). Empieza a hacerse una distinción entre los pobres “buenos” y los “malos” y/o “falsos”.

La ética del trabajo emergente, cada vez más configuradora del imaginario social en el contexto del capitalismo y de la industrialización europea insipientes, contribuyó para criminalizar a los “ociosos” y a los mendigos, instigando el miedo de la sociedad hacia estas personas.

Quizás la herencia más característica que nos deja la Modernidad (...) respecto de su comprensión de la pobreza extrema, es la que queda reflejada en el **espíritu de sospecha y recelo** con que son mirados desde entonces los que socialmente se presentaban como pobres: mendigos, lisiados, vagabundos (Cabrera, 1998, p. 30, el resaltado es nuestro).

En este contexto, surgen normas y leyes punitivas y que criminalizan la vagancia y la mendicidad como forma de enfrentar el número crecientemente abrumador de pobres. En Inglaterra, por ejemplo, a partir de finales del siglo XV se adoptaron puniciones severas a los *vagabonds* considerados como “perezosos” que no merecían ayuda y que por demás debían ser penalizados para servir de ejemplo a los demás (Escorel, 2006). Las penas variaron desde castigos corporales tales como el azote, enclaustramiento en casas de reclusión para “reeducarlos” y “convertirlos en trabajadores”, hasta la cárcel y el ahorcamiento, al ser considerados delincuentes en potencia. Ya el enfrentamiento de la mendicidad fue desde la prohibición hasta la regulación y emisión de licencias para pedir limosna.

Cabrera problematiza la cuestión de la vagancia y mendicidad en términos de: “¿es culpa de la organización social y económica que hace imposible encontrar un trabajo digno, o la causa estriba en algún tipo de perversión moral que les lleva a preferir la vida

ociosa?” (Cabrera, 1998, p. 38). Dependiendo del análisis histórico que se ha hecho de los pobres, a veces consecuencia de la forma en que la sociedad se estructura, a veces culpables de su situación, las estrategias de enfrentamiento de la pobreza y, como parte constitutiva de ella, de la problemática de las personas en situación de calle (vagabundos y mendigos), variaron entre la asistencia y la represión, la caridad y el odio, la compasión y el temor.

En Inglaterra, el primer código completo de ayuda a los pobres se hizo en el *Act for the Relief of the Poor* de 1597, y algunas disposiciones para los "pobre meritorio" se hicieron finalmente en la Ley de Pobres de 1601 de Elisabeth I (dinastía Tudor). Reflejada en la ley inglesa, la doctrina que subyace en este tipo de legislación, y que fue diseminándose en otros países de Europa, es que los vagabundos deben ser reprimidos y perseguidos mientras que los pobres meritorios y enfermos deberían ser ayudados (Cabrera, 1998, p. 37).

La Revolución Industrial, iniciada en Inglaterra a mediados del siglo XVIII, se extendió a otros países de Europa Occidental, significando la implementación definitiva y dominante del modo de producción capitalista y, con ello, la generalización del pauperismo y de las estrategias regulatorias o represivas de enfrentamiento del mismo. Se configura aquello que Marx denominó superpoblación relativa o ejército industrial de reserva, masa excedente a la capacidad de absorción del sistema de producción capitalista, necesaria para su buen funcionamiento y la acumulación de capital.

Según Silva (2009), conceptualmente, el fenómeno de la población en situación de calle hace parte del denominado por Marx de lumpen-proletariado, inserto en el pauperismo (capa del ejército industrial de reserva que vive en las peores condiciones). El lumpenproletariado es compuesto por aquellas personas aptas para el trabajo pero que no son absorbidas por el mercado (desempleados). Para la autora, en algunos casos la población en situación de calle llega a componer otra capa del ejército industrial de reserva denominada “estancada”, aquella cuyos individuos sobreviven del trabajo precarizado³³ (Silvia, 2009).

El ejército industrial de reserva (que también se denomina *desempleo estructural*) se expande o contrae dependiendo del estado de la economía capitalista. De esta forma, históricamente los ciclos económicos han producido un péndulo entre un elevado nivel de personas en situación de pobreza y extrema pobreza (momentos de crisis) y una menor cantidad de las mismas. En la contemporaneidad, la crisis del capitalismo iniciada a mediados de la década de 1970, inclinó el péndulo hacia el crecimiento mundial del desempleo estructural y de la pobreza y, con ello, llevó a una expansión del número de personas en situación de calle (Silva, 2009).

³³ La superpoblación relativa (o ejército industrial de reserva) asume la forma de población flotante, latente o estancada. El pauperismo sería el límite de la superpoblación relativa, dentro del cual se encuentra el lumpen-proletariado (Silva, 2009).

A parte del aumento del desempleo, la crisis de los años setenta afectó a la clase trabajadora empleada. La reestructuración productiva y las mudanzas en las relaciones de trabajo constituyeron estrategias para enfrentar la crisis, generando diversas modalidades de trabajo precarizado (tercerizados, subcontratados, temporarios, informalizados, etc.). Comienza a surgir, tanto en países desarrollados como en los periféricos, una “nueva pobreza” que involucra ahora a los trabajadores formales. El centro de la problemática fue identificado en la crisis la sociedad salarial como mecanismo de inserción (Escorel, 2006, pp. 51-52). Además, se dieron otros procesos concomitantes a la crisis capitalista, como la reorientación del papel del Estado instigada por las políticas neoliberales y mudanzas en las relaciones familiares, procesos que tuvieron un carácter disgregador de la solidaridad familiar y social.

Se configura en la escena social lo que la sociología francesa denomina la *nueva cuestión social* (Rosanvallon, 1998; Castel, 2009; Paugam, 2003). Diversas fueron las categorías y conceptos desarrollados para explicar y analizar esta nueva cuestión social: exclusión social, descualificación social, desafiliación social, entre otras. Para estos autores es el trabajo – pilar de sustentación de la cohesión social moderna – el que entra en crisis.

En Brasil, la crisis contemporánea del capitalismo fue sentida a partir de la década de 1980, considerada por los economistas la “década perdida”. Es a partir de la década de 1990, cuando se da la adhesión del país a las políticas neoliberales, con lo cual los cambios en el mundo del trabajo y la redefinición del papel del Estado se tornaron más evidentes e intensivos. En este periodo, empieza a hacerse visible la pauperización de la clase trabajadora y con ella la presencia cada vez más expresiva de personas en situación de calle (Silva, 2009, p. 83).

Es en el seno de las medianas y grandes ciudades brasileñas, que se expande rápidamente el segmento de la población que hace de las calles su espacio principal de sobrevivencia y de ordenación de sus identidades, expresión visible y cruel de la pobreza extrema en nuestra sociedad (Escorel, 2006; Silva, 2009). Es a partir de ahí que el fenómeno gana relevancia y se amplían las prácticas de enfrentamiento tanto desde el campo de la sociedad civil como del poder público. Aparecen también en este contexto, los primeros estudios que permitieron cuantificar y comprender mejor quiénes viven en las calles y cómo lo hacen.

2.1.2. Brasil: aporte de los estudios para la comprensión del fenómeno

Caracterizado como un fenómeno esencialmente urbano, la existencia de personas en situación de calle en Brasil no es algo reciente, y remonta a la propia existencia de las calles (Bursztyn, citado en Silva, 2009, p. 116; Escorel, 2006). No obstante, no hemos encontrado estudios sobre el origen y/o evolución histórica del fenómeno. Los primeros estudios académicos encontrados son de la década del setenta³⁴, mientras que los estudios con perfil más cuantitativo – en general organizados por gobiernos municipales – aparecieron recién a partir de 1990. Igualmente, cabe resaltar que el sector poblacional en cuestión queda excluido de los censos oficiales realizados por el *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE), debido a que la recolecta de datos se realiza con base en el domicilio³⁵.

De tal forma, podemos afirmar que predominó en el país hasta la década de 1970 la ausencia de datos cualitativos sobre las personas en situación de calle, siendo que hasta inicio de los años noventa prácticamente no había datos cuantitativos. Tal escasez de información dificultó la comprensión de la problemática y retrasó el diseño de políticas (privadas o públicas) que dieran respuestas efectivas a la misma.

a. Primer estudio: desplazamientos en los modos de apreciación

El primer estudio sistemático (tanto cuantitativo como cualitativo) sobre adultos en situación de calle que se tiene conocimiento fue realizado en 1991 por la *Secretaria do Bem-Estar Social* (Sebes)³⁶ del municipio de San Pablo, en asociación con organizaciones sociales. Este estudio trajo una gran contribución a partir de sus análisis e interpretaciones de la realidad de la calle, verdaderos hallazgos sobre quién era, cómo vivía y cómo era vista la población en situación de calle. Dicho estudio fue publicado en 1992 en un libro llamado *População de Rua: quem é, como vive, como é vista* (Vieira, Bezerra & Rosa, 2004).

La problemática de las personas en situación de calle está marcada por la discriminación, estigmatización social y la naturalización de la situación (Vieira et al., 2004; Silva, 2009). En Brasil, a semejanza de lo que vimos históricamente respecto a las representaciones sociales de la pobreza y, en su extremo, la percepción social que se

³⁴ La primera investigación académica que se tiene conocimiento es el trabajo de Marie Ghislaine Stoffels "Os Mendigos na Cidade de São Paulo", fruto de su tesis de doctorado defendida en 1976 en la *Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas* de la *Universidade de São Paulo (USP)*. En 1977, su trabajo fue publicado en formato de libro (Stoffels, 1977).

³⁵ Tal exclusión pasa tanto en Brasil como en la gran mayoría de los países. No obstante, países como Estados Unidos y Australia incluyen el conteo de las personas en situación de calle en sus censos nacionales.

³⁶ Hoy equivale a la *Secretaria Municipal de Assistência Social* (SMADS) de San Pablo.

tiene de las personas en situación de calle, era y sigue siendo frecuente la responsabilización y culpabilidad del sujeto por su situación. La cuestión es encarada como un fracaso personal. Ser “vago”, “alcohólico”, “drogadicto”, “criminal” o “delincuente” resulta en un juicio que sólo debilita la autoestima ya lastimada de estas personas, y oculta lo estructural de la situación. Las propias personas que se encuentran en la calle acaban incorporando muchas veces este juicio sobre sí mismas y/o sus compañeros.

El relevamiento de la Sebes, además de posibilitar por primera vez en el país una caracterización socio-económica de las personas en situación de calle, una comprensión de la “vida en la calle”, y la cuantificación de la problemática, contribuyó a la producción de argumentos para el combate contra la discriminación y estigmatización social que enfrentan estas personas. Como afirma De Lucca, fue un “acontecimiento discursivo” que produjo un importante desplazamiento en los antiguos modos de apreciación del poder público municipal sobre el fenómeno, incitando una verdadera ruptura en su estatus semántico y político, por lo menos durante la gestión en cuestión (Luiza Erundina, PT, 1989-1992) (De Lucca, 2007, p. 92),

El estudio mostró, entre otros hallazgos, que quién estaba viviendo en las calles de la ciudad era el trabajador desempleado y sin acceso a sus derechos. Según la investigación, la mayoría de los entrevistados poseía una trayectoria de trabajo, aunque fragmentada y precaria, sin condiciones de acumular experiencia específica en consecuencia de la alta rotación de funciones y empleos, factores que resultaban en bajas condiciones de competencia en el mercado de trabajo³⁷ (Vieira et al., 2004, p. 87). Aunque desempleados en el mercado formal, la gran mayoría (80%) ejercía en las calles actividades precarias de generación de renta para su subsistencia (Vieira et al., 2004) contradiciendo el juicio moral que lo clasificaba como “vago” y “mendigo” (De Lucca, 2007, p. 92). En definitiva, el estudio en cuestión fue el puntapié inicial en la búsqueda por una inflexión fundamental de la discriminación y culpabilización del sujeto hacia la comprensión de las causas estructurales que lo llevan a la situación de calle.

El estudio organizado por la Sebes se tornó un referencial importante, y abrió camino para diversos otros estudios, levantamientos y censos en diferentes municipios a lo largo de las décadas de 1990 y 2000: Belo Horizonte (1998, 2005), Porto Alegre (1995, 1999, 2007), San Pablo (2000, 2003, 2009), Recife (2004, 2005), Nacional (2008), entre otros³⁸.

³⁷ De forma general, a medida que el tiempo en la calle va pasando, el individuo sufre un proceso de deterioro físico y mental en función de la mala alimentación, precarias condiciones de higiene, uso de alcohol y drogas, y por la violencia física y/o sexual sufrida, practicada por policías, por la sociedad y por los propios compañeros de calle. Debido a estas condiciones, la posibilidad de conseguir trabajo formal o informal asalariado va disminuyendo hasta tornarse prácticamente imposible, forzando subsistir de trabajos precarios, de la asistencia social o pidiendo limosna (Vieira et al., 2004, pp. 94-95).

³⁸ Silva (2009) detalla cada uno de estos levantamientos, a excepción del de Porto Alegre, “Cadastro de Crianças, Adolescentes e Adultos em Situação de Rua e Estudo do Mundo da População Adulta em Situação de Rua de Porto Alegre/RS” (2008), realizado en 2007 y el de San Pablo, “Principais resultados do censo da população em situação de rua da cidade de São Paulo em 2009” (Silva, 2009).

Además, en el mismo periodo, estos estudios técnicos fueron complementados y profundizados por medio de diversas investigaciones académicas.

b. ¿Cuántos y quiénes son?

La bibliografía relevada resulta fundamental a la hora de brindar un panorama sobre la magnitud y características de las personas en situación de calle en diferentes partes del país. No obstante, hasta el día de hoy, no existe un dato oficial (ni extraoficial) que estime el número total de personas en situación de calle en Brasil.

El primer y único estudio realizado a nivel nacional es reciente, y data del año 2008. Dicho estudio fue encomendado por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y se denomina ***Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua***³⁹ (en adelante, *Pesquisa Nacional*). La *Pesquisa Nacional* consiste en un relevamiento realizado en 71 ciudades brasileñas, de las cuales 23 son capitales de estados (independientemente de su porte poblacional) y 48 municipios con más de 300 mil habitantes⁴⁰ (Brasil, 2008a). Cuatro capitales no formaron parte del estudio en cuestión porque ya habían realizados relevamientos similares en años recientes, siendo ellas: San Pablo, Belo Horizonte, Recife y Porto Alegre⁴¹.

Conforme indica el “Resumen Ejecutivo” de la *Pesquisa Nacional*, se identificó un contingente de 31.922 adultos en situación de calle en los 71 municipios encuestados (Brasil, 2008a). Si le sumamos los números obtenidos en las cuatro capitales que hicieron estudios propios, llegaremos a la cantidad de, aproximadamente, 50.000 personas adultas en situación de calle, como lo expresa la tabla abajo:

³⁹ En el Capítulo 3 desarrollaremos más detalladamente el contexto de realización de la *Pesquisa Nacional*.

⁴⁰ En su momento, atendió la totalidad de los municipios que contaban con más de 300 mil habitantes (IBGE, 2007).

⁴¹ Porto Alegre, por estar conduciendo un estudio de iniciativa municipal simultáneamente al estudio del MDS solicitó su exclusión de la muestra (Brasil, 2008a).

Tabla 1

Adultos en situación de calle en las capitales de estado
y los municipios arriba de 300 mil habitantes

Ciudad/Relevamiento	Ano	No. de Personas
Recife	2005	888
Belo Horizonte	2005	1.164
Porto Alegre	2007	1.203
<i>Pesquisa Nacional</i>	2008	31.922
San Pablo	2009	13.666
Total		48.843

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios: “Relatório final do Censo e análise qualitativa da população em situação de rua na cidade do Recife” (2006), realizado en 2005; “II Censo da População de Rua e Análise Qualitativa da Situação dessa População em Belo Horizonte” (2006), realizado en 2005; “Cadastro de Crianças, Adolescentes e Adultos em Situação de Rua e Estudo do Mundo da População Adulta em Situação de Rua de Porto Alegre/RS. Relatório Final” (2008), realizado en 2007; “Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua: Sumário Executivo” (2008); “Principais resultados do censo da população em situação de rua da cidade de São Paulo em 2009” (2009).

No obstante, nos cabe hacer dos aclaraciones con relación a la Tabla 1. La primera se refiere a que los cinco estudios/relevamientos mencionados fueron realizados en momentos distintos y siguiendo metodologías diversas. De esta forma, la simple suma de los resultados es una forma simplificada de estimar un número total de personas en situación de calle en las ciudades en cuestión. En segundo lugar, destacamos que el número aproximado de 50.000 no se trata del total de las personas en situación de calle en Brasil. La Tabla 1 refleja el universo formado por las capitales de estado y los municipios más poblados (con más de 300 mil habitantes), universo limitado considerando los 5.656 municipios brasileños (IBGE, 2010)⁴². Sin embargo, el número total expresado en la Tabla 1 puede ser considerado representativo de la realidad en la medida que la bibliografía asocia la problemática de la población en situación de calle a los grandes centros urbanos (Escorel, 2006; Silva, 2009).

Aunque en los resultados de la *Pesquisa Nacional* los autores sugieren un “nuevo perfil de la población en situación de calle”, diferente del perfil tradicionalmente indicado por la literatura especializada (Brasil, 2008b), en realidad el estudio no trajo novedades significativas respecto al perfil de esta población. El “nuevo perfil” al cual se refieren sería del “trabajador pobre sin vivienda convencional”, perfil que ya había sido trazado por

⁴² Ver Anexo 4 para saber el porcentaje de población en situación de calle en relación a la población de algunos municipios brasileños.

levantamientos anteriores (Vieira et al., 2004; Belo Horizonte, 2006; Recife, 2006; Porto Alegre, 2008; San Pablo, 2009).

De esta forma, al traer un perfil semejante al trazado por levantamientos anteriores, utilizamos los resultados de la *Pesquisa Nacional* (Brasil, 2008a) para caracterizar de forma general “quiénes son” las personas en situación de calle en Brasil.

Según la *Pesquisa Nacional* (Brasil, 2008b), se trata de una población predominantemente masculina (82%) que, en la mayoría de los casos, vive sola (sin cónyuge, hijos o familiares). Más de la mitad (53%) está en la franja etaria entre 25 y 44 años, es decir, en edad productiva. La proporción de negros⁴³ es substancialmente mayor en la población en situación de calle (67%) a la observada en el conjunto de la población brasileña (50,6%) (IBGE, 2008). Aunque la mayoría declara saber leer y escribir (74%), el nivel de escolaridad es bajo, siendo que 15,1% nunca estudio, 48,4% tiene el primario incompleto y sólo el 3,2% ha completado el secundario. Con relación al origen, 45,7% son del municipio en que las encuestas fueron realizadas y 30,3% del mismo estado.

En lo que se refiere al lugar donde habitualmente duermen, la mayoría lo hace en la calle (69,6%). Un grupo relativamente menor (22,1%) suele dormir en albergues u otras instituciones⁴⁴. Con relación al tiempo de permanencia en las calles, se observa que un 29,6% había estado en las calles por más de cinco años, mientras que 33,3% había estado hasta un año. La mayoría (60%) presentó histórico de internación en instituciones: hospital psiquiátrico, casa para menores infractores, orfanato, centros de detención, etc. Sobre la relación con la familia, el 51,9% dijo tener un familiar que reside en la ciudad donde se encuentran. Del total, sólo el 51% mantiene algún tipo de contacto con los familiares. Con relación a la posesión de documentación, el 24,8% no posee ningún documento de identificación, lo cual dificulta la obtención de empleo formal, el acceso a servicios y programas gubernamentales.

La población en situación de calle está compuesta en gran parte por trabajadores: el 70,9% ejerce alguna actividad remunerada, la gran mayoría situada en la economía informal. Entre estas actividades se destacan: recolector de materiales reciclables (27,5%), guarda-automóviles (14,1%) y construcción civil (6,3%). El 58,6% afirmó tener una profesión. Sólo el 15,7% declaró pedir dinero como principal forma de sobrevivencia. *“Esses dados são importantes para desmistificar o fato de que a população em situação de rua é composta por ‘mendigos’ e ‘pedintes’. Aqueles que pedem dinheiro para sobreviver constituem minoria”* (Brasil, 2008a).

Según (Brasil, 2008b) las principales ideas refutadas por la *Pesquisa Nacional* fueron:

⁴³ El número de personas de color negro equivale a la suma de las personas *pretas* (de raza negra) y *parda* (término oficial brasileño utilizado por el IBGE para describir a alguien de origen mestizo) (IBGE, s.f.).

⁴⁴ Este porcentaje puede cambiar considerablemente conforme la ciudad y la cantidad de servicios de acogida ofrecidos. En San Pablo, por ejemplo, donde la oferta de servicios es comparativamente elevada, 51,8% duerme en instituciones, mientras 48,2% duerme en la calle (San Pablo, 2009).

1. *As pessoas em situação de rua são oriundas de outros municípios e estados.*
2. *As pessoas em situação de rua vieram de áreas rurais e perderam suas referências nas grandes cidades.*
3. *As rupturas na família constituem o principal fator explicativo unitário.*

c. ¿Qué factores llevan a la calle?

En general, la mayoría de las personas que se encuentran en situación de calle no nacieron en la calle, sino que fueron llevadas a esta situación (Vieira et al., 2004: p. 96). Las investigaciones realizadas revelan que la situación de calle constituye una síntesis de múltiples determinaciones, es decir, no puede ser explicada a partir de un único factor. Para romper con los prejuicios existentes contra estas personas es importante que el lector comprenda los factores/motivos que llevan estas personas a vivir en las calles.

Las causas más enfatizadas por la literatura especializada brasileña están relacionadas a dos dimensiones: i) económica-ocupacional; y ii) socio-familiar (Vieira et al., 2004; Escorel, 2006; Rosa, 2005; Silva, 2009; Brasil, 2008a, entre otras). Además, permeando estos factores es comúnmente discutida la cuestión del uso frecuente de alcohol y otras drogas⁴⁵.

La *Pesquisa Nacional* ha mostrado datos que refuerzan las dimensiones enfatizadas por la literatura precedente. Según la *Pesquisa Nacional*, los principales motivos por los cuales las personas encuestadas pasan a vivir en las calles o albergues son: alcoholismo y/o drogas, desempleo, o desentendimientos con familiares. El 71,3% de los entrevistados citó por lo menos uno de estos factores, que pueden estar correlacionados entre sí o uno ser consecuencia del otro (Brasil, 2008b). La lista completa de los factores citados puede observarse en la siguiente tabla:

⁴⁵ “O uso de substâncias psicoativas é uma constante na rua. A grande maioria (74%) declara utilizar: álcool, drogas ou ambos. Ente os jovens de 18 a 30 anos a proporção atinge 80%” (São Paulo, 2010; Anexo 5). Cabe resaltar que la relación de las personas en situación de calle con el alcohol y otras drogas es tanto causa y como efecto de la situación de calle habiendo, por el momento, una escasez de estudios que puedan detallar las complejidades de esta relación.

Tabla 2

Población en situación de calle según los motivos para la ida a la calle

Motivos	% (*)
Alcoholismo/drogas	35,5
Desempleo	29,8
Problemas con padre/madre/hermanos	29,1
Pérdida de la vivienda	20,4
Separación/decepción amorosa	16,1
Amenaza/violencia	7,7
Preferencia/opción propia	7,6
Trabajo	6,8
Tratamiento de salud	5,7
Otro	4,5

Fuente: *Pesquisa Nacional* (Brasil, 2008b).

(*) Pregunta con respuesta múltiple (derecho a señalar más de una respuesta). El porcentual fue estimado sobre el total de entrevistas válidas (27.647) (Brasil, 2008b).

Como mencionamos anteriormente, la problemática de las personas en situación de calle está intrínsecamente asociada a factores económicos asociados particularmente al mercado de trabajo. La pérdida del trabajo formal, la baja calificación profesional y/o la práctica de actividades precarizadas, asociado a otros factores estructurales (ausencia de vivienda, mudanzas económicas e institucionales de fuerte impacto social, etc.), han llevado a trabajadores brasileños a la situación de calle.

No obstante, factores relacionados a procesos económicos por sí solos parecen no explicar la permanencia de las personas en las calles (Rosa, 2005, p. 26). Puede identificarse una red compleja de otros procesos que están relacionados, al debilitamiento y/o quiebra de vínculos afectivos familiares y comunitarios. Los estudios muestran que los vínculos son debilitados por diversos motivos: la inexistencia misma del trabajo, lo cual lleva a presiones y peleas a nivel intrafamiliar, los desplazamientos en búsqueda de trabajo, la pérdida drástica por muerte o abandono, rupturas por conflictos o peleas, la práctica de violencia entre los familiares, enfermedades físicas o mentales, discriminaciones por orientación sexual, pasaje por instituciones, como la prisión o abrigo de menores, entre otros (Vieira et al., 2004; Escorel, 2006; Rosa, 2005, p.192; Silva, 2009).

Aunque no sea la única explicación, consideramos que la asociación entre el debilitamiento o rompimiento de vínculos con el trabajo y con la familia resulta significativa para explicar la situación de calle, ya que un trabajador desempleado pero con sólida sustentación económica y familiar difícilmente termina solo en la calle. Como indica la *Pesquisa Nacional*, en general, las personas en situación de calle vienen de contextos

previos de pobreza y de baja formación educacional y profesional (Brasil, 2008a). De esta forma, el desempleo, los conflictos familiares y/o las adicciones, contribuyen a derrumbar las tenues bases sociales de estas personas y le presentan la calle como única salida posible.

Con respecto a las adicciones reflejadas en el consumo frecuente de alcohol y/o drogas, citado por 35,5% de los entrevistados como motivo para su ida a la calle (Brasil, 2008b), coincidimos con Silva (2009, p. 133) que frecuentemente el uso de sustancias psicoactivas se impone como una estrategia de sobrevivencia, una forma de alienarse de la difícil realidad de las calles. De esta forma, el vicio puede presentarse tanto como un hábito anterior a la situación de calle, que de forma aislada o asociada a otros factores de orden estructural o personal puede ser un factor que lleva el individuo a la situación de calle, como “adquirido” en tanto hábito particular de la calle, utilizado como estrategia para soportar la situación.

Las consecuencias de este ciclo de pérdidas son notables: baja autoestima, sentimiento de inutilidad social y de fracaso personal, y pérdida de sus proyectos de vida. En palabras de Viera: *“Numa sociedade capitalista que se organiza com base na compra e venda da força de trabalho, a legitimidade social, a dignidade pessoal se firmam através da ética do trabalho”* (Vieira et al., 2004, p.18).

Además, la familia es una referencia fundamental para las clases trabajadoras. La distancia del individuo del grupo familiar afecta sus sueños y su identidad. Generalmente quienes viven en situación de calle se culpabilizan por la situación en la cual se encuentran, llegando a ocultar a los familiares su condición de habitante de las calles.

A falta de convivência com o grupo familiar e a precariedade de outras referências de apoio afetivo e social fazem com que esses indivíduos se encontrem, de certa maneira, impedidos de estabelecer projetos de vida e até de resgatar uma imagem positiva de si mesmos (Vieira et al., 2004, p. 155).

Por último, la ausencia de vivienda fija y regular es un factor que caracteriza la problemática de la población en situación de calle, pero los estudios relevados y citados no parecen abordarlo como causante de la situación, sino más como una consecuencia de la pérdida del trabajo o de rendimientos regulares, así como la ruptura de los lazos con la familia y el hogar.

De esta manera, concluimos que es la combinación de diferentes factores que producen la situación de calle. La incidencia aislada de un factor u otro reduce las posibilidades de terminar en la calle.

d. Definiciones y términos utilizados

Ante la heterogeneidad y complejidad de la población que nos ocupa, es difícil llegar a una definición que abarque y caracterice a todos sus integrantes. De tal forma que la definición de esta categoría poblacional es un desafío constante, siendo construida y reconstruida a partir del aporte de los diversos estudios realizados en las últimas décadas. Se trata en definitiva de una noción en construcción.

Adoptamos para nuestra investigación la definición utilizada por el Gobierno Federal de Brasil (Brasil, 2009c), como reflejo del conocimiento acumulado por estudios previos. En este sentido, consideramos población en situación de calle al grupo poblacional de adultos⁴⁶ que se caracteriza por ser heterogéneo, pero que posee en común la extrema pobreza, los vínculos familiares quebrados o fragilizados y la inexistencia de vivienda convencional regular, factores que obligan a estas personas a buscar espacios públicos (calles, veredas, plazas, puentes, etc.) y áreas degradadas (edificios, coches abandonados, etc.) como espacio de vivienda y subsistencia, por contingencia temporaria o de forma permanente, aunque utilicen para pernoctar albergues, hogares de tránsito o viviendas provisorias⁴⁷.

En diferentes partes del mundo se ha buscado definir a las personas que habitan las calles. Por ser un fenómeno multifacético, las definiciones usualmente divergen entre sí y reflejan las realidades específicas de cada país. Por ello, encontramos definiciones consideradas más “estrechas” o “limitadas” y otras más “amplias”.

Definiciones más “amplias” consideran que la “situación de calle” no abarca sólo las personas que carecen de domicilio permanente y, por eso, se ven obligadas a vivir en la calle o en albergues, sino que también incluye a aquellas personas sin acceso a un hogar, entendido como aquel espacio que reúne los criterios básicos considerados esenciales para la salud, el desarrollo humano y social⁴⁸. Este es el caso de definiciones utilizadas por órganos estatales responsables del censo de algunos países como, por ejemplo, Estados Unidos (US Census Bureau, s.f.) y Australia (Australian Bureau of Statistics, s.f.), y por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la *European Federation of National Organisations Working with the Homeless* (FEANTSA). Estos utilizan el término *homeless* cuya definición difiere de persona en situación de calle fundamentalmente por

⁴⁶ Cuando hablamos de personas en situación de calle nos referimos a adultos (mayores de 18 años). Los niños y adolescentes en situación de calle son una problemática analizada separadamente por la literatura especializada, debido a sus especificidades que exigen pensar políticas públicas diferenciadas.

⁴⁷ Esta definición se asemeja a aquellas utilizadas recientemente por diferentes órganos públicos brasileños y por académicos como Silva (2009).

⁴⁸ De este modo, conceptualizaciones más amplias pueden incluir aquellas personas que residen en casa de amigos u otras familias, en viviendas inadecuadas que no obedecen a ciertos patrones mínimos de habitabilidad, ocupantes sin permiso, inquilinos con notificación de desalojo, aquellos que residen durante largo tiempo en instituciones como, por ejemplo, hospitales psiquiátricos o cárceles, entre otras situaciones.

ser más amplia e incluir personas que residen en viviendas precarias, las cuales no obedecen a ciertos patrones mínimos de habitabilidad.

De esta forma, la definición que adoptamos puede ser considerada limitada en algunos países o según algunas perspectivas. No obstante, incluir personas que experimentan condiciones de vivienda estables (aunque precarias e inadecuadas) a la definición de población en situación de calle aumentaría significativamente el universo de estudio en países periféricos como Brasil. Además, consideramos apropiada la diferenciación conceptual por tratarse de situaciones socio-psicológicas⁴⁹ y de luchas políticas cualitativamente diferentes⁵⁰.

Estas diferencias contextuales son comúnmente reconocidas en las definiciones surgidas en los países desarrollados, por medio de la creación de subcategorías o tipologías que ayudan a comprender mejor los matices de la situación de *homelessness*. Así la FEANTSA reconoce a aquellos habitantes denominados los *sin techo* (*roofless*), que son aquellas personas que viven en el espacio público o pernoctan en un albergue, categoría que correspondería a lo que definimos como personas en situación de calle. Las Naciones Unidas, a su vez, reconocen las diferencias entre diversos países y realidades, y sugieren el uso de definiciones de *homeless* más amplias en los países desarrollados (teniendo como criterio poseer vivienda regular y adecuada) y más estrechas en los periféricos (aquellas personas sin un techo fijo y regular para dormir y abrigarse) (UN-HABITAT, s.f.).

De esta forma, el propio término *homeless* ha asumido diferentes definiciones en países diversos, así como al interior de un mismo país, cuya variación depende del actor que la utilice. En EE.UU., por ejemplo, observamos como el *US Census Bureau* utiliza una definición más amplia, mientras que académicos como Snow & Anderson (1998), referentes mundiales en estudios sobre los *homeless*, utilizan una definición más estrecha y cercana a la utilizada por nosotros:

Estes moradores de rua viviam em grande medida no espaço público e suas vidas se caracterizavam não apenas pela ausência de moradia permanente, convencional, mas também por uma ausência ou atenuação de apoio familiar e de papéis consensualmente definidos de utilidade social e valor moral (Snow & Anderson, 1998, p. 28).

Coincidimos con Snow & Anderson (1998) que la situación de *homelessness* (también llamada de *sinhogarismo*) puede ser vista como una categoría genérica que

⁴⁹ Las personas en situación de calle se caracterizan por poseer en su mayoría los vínculos familiares rotos o fragilizados, lo cual las coloca en una situación todavía más vulnerable que aquella de los pobres de las *favelas* brasileñas o de las ocupaciones colectivas que habitualmente mantienen vínculos familiares y un techo regular, aunque precario.

⁵⁰ Las familias sin techo que realizan ocupaciones de edificios por no haber políticas públicas consistentes que ofrezcan alternativas de vivienda para las clases pobres, se organizan en los movimientos sociales de vivienda (*movimentos de moradia*), organizaciones políticas diferentes a los movimientos de las personas en situación de calle, ya que la vivienda no es la única, ni la principal, reivindicación del sector poblacional en situación de calle.

abarca diferentes condiciones habitacionales, sociales e individuales. Las personas en situación de calle (*homeless street people*) constituirían una subcategoría del desabrigo, “los más destituidos y degradados de todos los sin techo” (Snow & Anderson, 1998, p.28 y 71)

Finalmente, cabe aclarar por qué optamos por los términos “población en situación de calle” o “personas en situación de calle” en detrimento de otras definiciones. Según el país del que se trate, diferentes términos fueron apareciendo a lo largo del tiempo para retratar realidades y públicos específicos: sin hogar (España), *homeless* (EE.UU., Inglaterra, Australia, etc.), *sans domicile fixe* (Francia), habitantes de la calle (Argentina), entre otros. En Brasil específicamente, existieron y existen todavía diversas expresiones para denominar a las personas que hacen del espacio público su principal espacio de abrigo y sustento⁵¹. Actualmente, las expresiones utilizadas con mayor frecuencia en los estudios son: población de la calle, pueblo de la calle (*povo da rua*), habitante de la calle (*morador de rua*) y población/persona en situación de calle.

Para nuestra investigación optamos por el término población/persona en situación de calle por tres motivos principales. Primero, porque coincidimos con Silva (2009, p. 136) que esta expresión es la más adecuada para designar la “situación” a que fueron conducidos grupos significativos de la clase trabajadora brasileña, situación resultante de la estructura capitalista y no sólo de las pérdidas y desgracias personales. Segundo, siguiendo a Rosa (2005, p. 66), la situación de calle indica una “situación” a veces más y a veces menos transitoria, que no caracteriza necesariamente a sus miembros como constitutivos de la calle y sin perspectiva de salir de dicha situación. Por último, el uso de la terminología población/personas en situación de calle se justifica porque la “calle” es el factor común en sus vidas, y que consideramos más adecuado para referirse a una situación multicausal no asociada a un único factor.

Optamos por desestimar términos como sin-techo, sin-hogar (o *homeless*), porque estos se refieren a un único factor explicativo de la situación de calle: la ausencia de vivienda. Además, estas expresiones tienen una carga afectiva que caracteriza negativamente el fenómeno (los “sin” algo). Igualmente, la expresión habitante de la calle, aunque común, es rechazada por muchas de las personas en situación de calle por considerar que los estigmatiza como personas que siguen “siendo de la calle”, como algo que hiciera parte de su identidad y no les ofreciera salidas a la situación. No obstante, reconocemos que todos los términos presentan limitaciones a la comprensión de la diversidad de comportamientos y a la heterogeneidad de las situaciones.

⁵¹ Históricamente hay una multiplicidad de denominaciones. La investigadora Cleisa Moreno Maffei Rosa (1999) hizo un levantamiento periodístico del periodo 1970- 1998, que reveló las múltiples expresiones utilizadas para denominar a las personas en situación de calle. Muchas de ellas son peyorativas y con una fuerte carga discriminatoria tales como: vagabundos, mendigos y marginales. Ver también (Rosa, 2005).

2.2. Políticas públicas sociales: el inicio de una nueva relación entre Estado y la situación de calle

Históricamente fueron OSC, en su mayoría de cuño religioso, quienes actuaron con las personas en situación de calle, desempeñando un importante papel para la sobrevivencia de estas personas, mientras las mismas permanecían prácticamente invisibles ante los ojos del Estado y del resto de la sociedad. No obstante, es importante destacar que estas organizaciones sociales, en general, tendían a seguir una línea de corte asistencialista en la cual no se contemplaba la atención social y económica como un derecho que debería ser reconocido y garantizado por el Estado (Vieira et al., 2004, p. 117). En este sentido, parte de las OSC que atienden a la población en situación de calle se situarían en la matriz ético-política que Luciana Tatagiba (2006) denomina “caridad/necesidad”. Dicha matriz anima el tipo de atendimento prestado al público y la forma de concebir y significar ese atendimento del siguiente modo:

(...) remetem a uma concepção historicamente predominante da assistência como ação não pública, apolítica, caridosa e pontual de “ajuda aos mais necessitados”. Sob os registros da benemerência, numa ação predominantemente assistencialista, o “amor ao próximo” mostra-se o motor da ação, numa prática onde o “outro” necessitado e desprovido de direitos é o objeto do atendimento (Tatagiba, 2006, p. 156).

El Estado, a su vez, ha visto históricamente a las personas en situación de calle como público casi totalmente invisible ante sus políticas sociales⁵² y, en contrapartida, las ha tenido presentes y visibles para sus políticas de intervención represiva y de criminalización. Las puniciones legales por ser “vago” o “mendigo” también tuvieron lugar en Brasil. En el gobierno de Getúlio Vargas, por ejemplo, fue creada por medio del Decreto-Ley No. 3.688 de 1941 la *Lei das Contravenções Penais* (Brasil, 1941). Sus Artículos No. 59 y 60 prohibían la vagancia y la mendicidad, respectivamente, sobre pena de prisión de quince días a tres meses. El Artículo No. 60 que criminalizaba el ejercicio de la mendicidad fue derogado recién en el año 2009 por la Ley No. 11.983 (Brasil, 2009b), mientras que el Artículo No. 59 contra la vagancia sigue en vigor y, aunque poco aplicado, es todavía ejercido en algunos municipios.

⁵² Hasta finales de 1980 no se conocen políticas públicas sociales específicas para la población en situación de calle. Igualmente, de forma general dicha población tiene escaso acceso a las políticas sociales universales destinadas los sectores pobres de la sociedad y a los beneficios de los programas de gobierno (jubilación, seguro desempleo, transferencia de renta, etc.). Según la *Pesquisa Nacional*, el 88,5% no tiene acceso a ningún beneficio de las agencias gubernamentales (Brasil, 2008a). Esta casi completa exclusión con relación a las políticas sociales se debe a diferentes motivos, los cuales no ahondaremos en la presente investigación. No obstante, mencionamos brevemente algunos factores que frecuentemente dificultan o impiden el acceso de las personas en situación de calle a las políticas sociales: ciertas exigencias formales (documento de identidad, comprobante de domicilio, documento de trabajo, cuenta bancaria, etc.), el prejuicio social que estigmatiza estas personas como “vagas” o “criminosas” dificultando su atención en los servicios (de salud, trabajo, etc.), la metodología inadecuada de los programas, entre otros factores. Para más información ver: Silva, 2009, p. 176.

Igualmente, la “higienización” por medio de la remoción forzada, y muchas veces violenta, de este público “sucio” y “molesto”, sobre todo de las regiones centrales de las ciudades, fue, y siguen siendo, práctica común de los agentes públicos (sean ellos policiales, de la limpieza urbana u otros órganos) (Vieira et al., 2004, p. 131; De Lucca, 2007).

Es recién a finales de 1980 y, sobre todo, durante el decenio de 1990, que empiezan a aparecer las primeras acciones de algunos gobiernos municipales que asumen este sector poblacional como objetivo de sus políticas sociales. Esta inflexión de la actuación estatal estuvo vinculada a la expresiva intensificación del número de personas que habitaban los espacios públicos de las grandes y medianas ciudades brasileñas, debido a las transformaciones, ya mencionadas, ocurridas en el mundo del trabajo y en el rol estatal (Rosa, 2005, p. 29; Silva, 2009, p. 104).

Observamos que los municipios pioneros presentaban ciertas características comunes que favorecieron la construcción de políticas públicas específicas para las personas en situación de calle: i) mercado de trabajo más desarrollado y, consecuentemente, donde el desempleo fue más sentido; ii) mayor presencia de movimientos sociales y asociativismo de la sociedad civil; y iii) gestiones democrático-populares. Este es el caso de San Pablo y Belo Horizonte, cuyas alcaldías fueron precursoras en la generación de servicios públicos hacia la población en situación de calle, en la búsqueda de institucionalizar la atención a dicha población. De esta forma, la “vieja relación” Estado/población en situación de calle, marcada por la violencia y la omisión estatal, empieza a convivir lentamente con una “nueva relación” en construcción, que tiene por base el reconocimiento del Estado de sus obligaciones ante esta población y la promoción de sus derechos como ciudadanos a través de la elaboración de políticas públicas de carácter social.

2.2.1. San Pablo y las primeras políticas públicas de atención

En 1988, el Partido de los Trabajadores (PT) conquista una de sus primeras alcaldías: la gestión de San Pablo, la principal metrópoli del país. Luiza Erundina asume el gobierno municipal en 1989 e imprime un nuevo norte al tratamiento público de la problemática de las personas en situación de calle, instaurando un precedente para todo el país.

En este entonces, no había datos confiables sobre el número de personas que vivían en las calles de San Pablo, se desconocía su procedencia, qué hacían para sobrevivir, qué las llevó a la situación de calle y, consecuentemente, qué tipo de atención era necesario brindarles. Las estimaciones variaban entre cinco y cien mil personas (Vieira et al., 2004, p. 48). En 1991, la *Secretaria Municipal de Bem-Estar Social* (Sebes) realizó un relevamiento exploratorio en regiones centrales de la ciudad, con la participación de diferentes OSC, que

constituyó el primer estudio sistemático de carácter cuantitativo y cualitativo sobre este público en Brasil. Dicho relevamiento contabilizó 3.392 personas viviendo en las calles⁵³ y recabó aspectos importantes sobre su perfil socio-demográfico (Vieira et al., 2004). Esta acción posibilitó al gobierno dar los primeros pasos hacia una mejor comprensión de la problemática, revelando que el número de personas en situación de calle no era tan elevado como algunas estimativas sugerían, y que era viable pensar políticas públicas de atención.

Como estrategia de intervención, la Sebes optó por otorgar apoyo a albergues existentes y administrados por OSC⁵⁴, así como la creación de abrigos de invierno y de “casas de convivencia”⁵⁵. Aunque de forma incipiente, la alcaldía comienza a asumir la responsabilidad por la atención hacia la población en situación de calle la cual históricamente estuvo a cargo de las OSC⁵⁶. De esta forma, se formulan las primeras políticas públicas de atención hacia las personas en situación de calle en el país, generando mayor visibilidad sobre esta problemática y promoviéndola como una cuestión de derechos ciudadanos y deberes del Estado.

Otra iniciativa de la Sebes en la década de 1990 fue la creación del *Fórum Coordenador dos Trabalhos*, compuesto por técnicos públicos, educadores de las casas de convivencia, y representantes de las OSC articuladas con la alcaldía (Rosa, 2005, p. 24). Este foro funcionó como una instancia de participación social en la cual se discutía y decidía conjuntamente los trabajos que serían desarrollados para la población en situación de calle de la ciudad.

Además, el *Fórum Coordenador dos Trabalhos* promovió actividades significativas como el *Seminário Nacional sobre População de Rua*⁵⁷ en 1992, buscando dar visibilidad

⁵³ Este levantamiento registró únicamente personas que dormían en la calle, al aire libre, sin incluir aquellos que dormían en los albergues u otros espacios de acogida. Además, se trató de una contabilización sólo en las áreas centrales de San Pablo. Para más detalles ver: Vieira et al., 2004.

⁵⁴ Antes de la gestión del PT, existían en la ciudad únicamente dos albergues financiados por el poder público (y gestionados por OSC) y el Cetren (*Central de Triagem e Encaminhamento da Secretaria de Promoção Social do Estado de São Paulo*), un centro de atención a personas diversas que no tenían vivienda fija en la ciudad de San Pablo y que también funcionaba como albergue (Vieira et al., 2004; Rosa, 2005). Rosa señala la importancia del trabajo desarrollado por la Sebes en la ampliación de los servicios públicos ofrecidos: “Com essa orientação, aprimorou-se e se ampliou o até então rarefeito objetivo dessa instituição pública com relação à população de rua – o atendimento nos plantões sociais e albergues” (Rosa, 2005, p. 23).

⁵⁵ Iniciativa inspirada en la experiencia de la *Comunidade dos Sofredores de Rua* de la *Organização de Auxílio Fraternal* (OAF), vinculada a la Iglesia Católica, que comentaremos más adelante. Las casas de convivencia eran espacios con una filosofía diferenciada de valorización de la dignidad de las personas, para convivencia y vinculación social, buscando además estimular la participación de los usuarios en la dinámica de la casa y apoyar la organización de la población (Vieira et al., 2004, p. 141).

⁵⁶ Aunque diversos servicios no eran prestados directamente por la alcaldía sino que por medio del repaso de los recursos a las OSC.

⁵⁷ Experiencia organizada por la alcaldía de San Pablo con el apoyo de OSC que componían el *Fórum Coordenador dos Trabalhos*, entre los días 3 y 5 de junio de 1992, donde participaron representantes de 17 municipios del país, además de algunos de Canadá (Rosa, 1995). Este seminario registró las primeras iniciativas de trabajos y esfuerzos de configuración del perfil de la población en situación de calle en Brasil en la década de 1990. Esta experiencia fue publicada en 1995 en un libro llamado: *População de Rua: Brasil e Canadá* (Rosa, 1995). La iniciativa constituyó un importante marco socio-político que contribuyó a dar visibilidad nacional a la problemática de las personas en situación de calle.

nacional a la cuestión, y apoyó la organización del *Primeiro Dia de Luta do Povo da Rua* en 1991, cuya meta consistió en estimular la organización de las OSC y de la propia población para reivindicar políticas públicas (Rosa, 2005).

Observamos que en el gobierno de Luiza Erundina (PT), a semejanza de otras administraciones *Petistas* durante los años 1990, nuevas formas de relación entre Estado y sociedad civil son construidas las cuales a su vez propusieron una nueva forma de hacer política, más democrática y participativa, con inclusión de las voces de sectores con reducida incidencia política (Domingues Junior, 2003, p. 98). Este es el caso de las OSC de San Pablo que trabajaban con la población en situación de calle, y que pasaron a tener voz en el gobierno Erundina.

A partir de 1993, y durante las dos gestiones siguientes de partidos políticos opositores al PT, hubo comparativamente pocos espacios de diálogo entre alcaldía y sociedad civil, una vez finalizada la experiencia del *Fórum Coordenador dos Trabalhos*. Tal y como señala De Lucca: “*Aquela aliança conjuntural entre poder público e organizações de base transforma-se agora em antagonismo*” (De Lucca, 2011). En el juego político municipal, las OSC dedicadas a la atención de la población en situación de calle dejan de ser vistas como interlocutores políticos legítimos.

A lo largo de la década de 1990 crece el desempleo en la ciudad lo cual, asociado a los cambios estructurales que vivía el país, aumenta el número de personas en situación de calle (Rosa, 2005). Como respuesta, las dos gestiones del PPB (*Partido Progressista Brasileiro*), de 1993 a 1996, y de 1997 a 2000 (Paulo Maluf y Celso Pitta, respectivamente), aumentaron el número de albergues, aunque no en correspondencia con el crecimiento del número de personas en las calles⁵⁸. No obstante, identificamos que los albergues dejan de ser un programa inicial y destinado a dar respuesta a situaciones de emergencia y pasan a ser la principal política municipal, sin la creación de alternativas innovadoras en el ámbito de la atención social ni de posibilidades de salida de la situación. Podemos considerar que durante el período en cuestión hubo un estancamiento de las políticas públicas para este sector poblacional⁵⁹.

Paralelamente, junto a líderes y concejales del PT, las OSC siguieron las discusiones iniciadas por el depuesto *Fórum Coordenador dos Trabalhos* (1991-1992), constituyendo en 1993 el *Fórum das Organizações Sociais que Trabalham com a População em Situação de Rua*. La coyuntura de una gestión “enemiga”/opositora termina favoreciendo el

⁵⁸ “*Se em 1996 o número de moradores de rua era de 5.334 conforme levantamento da Prefeitura de São Paulo, em 1998 havia estimativas de 8.000 pessoas morando nas ruas. O número de vagas em albergues, casas de convivência e abrigos é avaliado (1998) em 3.000, havendo, portanto, um enorme déficit para essa população*” (Domingues Junior, 2003, p. 108).

⁵⁹ Después de la gestión Erundina sólo en 1998, durante el 8º. *Dia de Luta do Povo da Rua*, las OSC y población fueron recibidos nuevamente por un alcalde. Como resultado del encuentro, Celso Pitta que se encontraba en un momento político muy delicado con riesgos de sufrir un *impeachment*, para aumentar su apoyo político terminó cediendo y se logró el aumento de las plazas en albergues así como la primera *Frente de Trabalho* (Gobierno del Estado de SP, 1999), iniciativa que buscaba capacitar y recolocar la población desempleada (entre ella la población en situación de calle) en el mercado de trabajo. Vemos que, en el período de 1993 a 2000, únicamente por la confrontación es que se lograron algunas conquistas ante el poder público.

fortalecimiento de la articulación de la sociedad civil y lleva a la necesidad de elaboración de un Proyecto de Ley, cuyo objetivo era proteger los derechos de la población en situación de calle y garantizar el diseño de nuevas políticas públicas. Los avances de la gestión de Luiza Erundina (PT) no habían sido asegurados en ley y era necesario garantizar que eso no volviera a suceder, asegurando además la obtención de nuevas conquistas.

2.2.2. Belo Horizonte y el Programa Población de la Calle

El municipio de Belo Horizonte, capital del estado de Minas Gerais, vive un proceso similar al de San Pablo. El alcalde Patrus Ananias (PT) asume en 1993 e implementa el *Programa População de Rua*⁶⁰ a través de la *Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social*, que consistía en la implementación de albergues, casas de convivencia y centros de atención.

Hasta 1992, el asistencialismo era la práctica usual de la Secretaria (que distribuía canastas de alimentos y pasajes para aquellos que quisieran salir de la ciudad), siendo Belo Horizonte una de las pocas metrópolis que no poseía ningún albergue municipal. El primer albergue municipal fue abierto en 1992 debido a la presión de segmentos de la sociedad civil (Andrade, 2002, p. 71).

De esta forma, el *Programa População de Rua* marcó la entrada del poder público municipal en la escena como actor manifiesto ante la problemática social y no más como actor omiso, promoviendo políticas sociales de atención. Otra iniciativa importante promovida por el gobierno municipal fue la creación del *Fórum de População de Rua de Belo Horizonte* en 1993, articulación del poder público con OSC⁶¹ y otros sectores de la sociedad para discusión de la problemática y la elaboración de políticas públicas (Entrevista 5 y 7). Además, en 1995 la alcaldía organizó el *II Seminário Nacional de População de Rua*⁶², buscando estimular el debate y visibilidad de la problemática.

En la siguiente gestión (1997-2000), Célio de Castro del *Partido Socialista Brasileiro* (PSB) que había sido vice-alcalde de Patrus Ananias (PT) y que también fungiera en el cargo de Secretario Municipal de Desarrollo Social, dio continuidad al desarrollo de políticas de inclusión social para la población en situación de calle. Entre sus iniciativas se destaca el desarrollo de un censo pionero en 1998, y la aprobación de una ley en 2000 que

⁶⁰ “Fundamentado nos princípios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), o Programa propunha um encadeamento de ações voltadas ao resgate dos direitos sociais de um enorme contingente que compunha, de forma genérica, um extrato social denominado <população de rua>” (Fórum de População de Rua de Belo Horizonte, 1998, p. 9).

⁶¹ Compuesto por la *Pastoral do Povo da Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte* de la Iglesia Católica, *Cáritas Brasil*, *Fórum Mineiro de Saúde Mental* entre otros (Fórum de População de Rua de Belo Horizonte, 1998).

⁶² El primero, como vimos, había sido organizado por el poder municipal de San Pablo en 1992.

instaura la “Política Pública para la Población de la Calle” (Entrevista 5; Belo Horizonte, 2000).

El censo de 1998 fue el primero de sus características en el país, porque fue el primer registro de las personas en situación de calle en toda el área de un municipio. Fue desarrollado por el gobierno municipal con el apoyo del *Fórum de População de Rua*. El *Censo de População de Rua do Município de Belo Horizonte* relevó 916 adultos en situación de calle, además de datos socio-demográficos, informaciones relevantes para el diseño de políticas públicas (Belo Horizonte, 1998).

2.2.3. Las primeras leyes municipales: el giro hacia el tratamiento intersectorial⁶³ de la problemática

En la década de 1990 y, principalmente, con el inicio del siglo XXI, otros gobiernos municipales como los de Rio de Janeiro, Porto Alegre y Recife empezaron a desarrollar políticas públicas, crear foros, y realizar estudios sobre la población que habitaba sus calles. Sin embargo, las iniciativas – incluso aquellas desarrolladas en San Pablo y Belo Horizonte – estaban fuertemente concentradas en el área de la asistencia social, lo cual apuntaba hacia la gestión de la problemática y a aminorar sus efectos, pero no hacia su erradicación.

En 1997, se inaugura en San Pablo un proceso diferenciado cuando, después de un largo proceso reivindicativo, se consigue aprobar la Ley No.12.316 de promoción de los derechos ciudadanos de las personas en situación de calle⁶⁴ (São Paulo, 1997). Esta ley, aunque aprobada en gestión opositora al PT, fue reglamentada solamente en 2001 durante el gobierno de la alcaldesa Marta Suplicy (PT) a través del Decreto No. 40.232 (São Paulo, 2001). La Ley No.12.316 fue innovadora no sólo por inaugurar un marco legal en el país, sino también por la forma novedosa que encontró para enfrentar la problemática, estableciendo un precedente importante: apuntó hacia la necesidad de articulación de la asistencia social con otros sectores de las políticas sociales (como trabajo, salud, educación, vivienda, entre otros), constituyéndose en la primera referencia de propuesta de

⁶³ Por intersectorialidad de las políticas públicas nos referimos a la articulación de acciones entre las varias áreas de las políticas públicas y entre varias dimensiones de la vida de cada uno de los sujetos a ser alcanzados. Es una forma de trabajar, de gobernar y de construir políticas públicas que pretende posibilitar la superación de la fragmentación de los conocimientos y de las estructuras sociales para producir efectos más significativos en la vida de la población.

⁶⁴ El proyecto de ley fue presentado por la concejal Aldaíza Sposati (PT) y diseñado conjuntamente con las OSC que se articularon desde la experiencia del *Fórum Coordenador dos Trabalhos* (1991-1992). El proyecto fue presentado durante el 4º *Dia de Luta do Povo da Rua* en 1994, siendo aprobado en 1995 pero vetado por el entonces alcalde Paulo Maluf (PPB). En 1997 el veto logra ser derrumbado y el proyecto es transformado en ley en la gestión de Celso Pitta (PPB), luego que el alcalde lo considerara inconstitucional. Para más detalles ver: Domingues Junior (2003).

acción intersectorial en Brasil⁶⁵. Aunque consiste en un avance fundamental, hasta el día de hoy dicha ley tiene dificultades para ser implementada, sobre todo desde una perspectiva intersectorial (Entrevista 2 y 9).

Resulta interesante reflexionar acerca de cuál es la importancia de la intersectorialidad cuando se piensa en políticas públicas para la población en situación de calle⁶⁶. Habitualmente, recae sobre el área de la asistencia social toda la responsabilidad de la problemática cuando, como mencionamos, ésta es una situación multicausal que exige la concurrencia de diversas áreas de las políticas sociales. ¿Tener acceso a la vivienda solucionaría la problemática? Para sostener la vivienda y estimular la autonomía del individuo se necesita trabajo o renta regular. Para mantener el trabajo/renta es necesario gozar de buena salud física y mental. ¿Cómo sostener un trabajo asalariado después de años de exclusión del mercado y sin apoyo psicosocial?

La problemática en cuestión es compleja, multicausal y precisa ser enfrentada en su integralidad, teniendo como norte una perspectiva de dignidad e integralidad del ser humano. Desde esta perspectiva, se defiende que las políticas públicas necesitan ser intersectoriales, para promover el rescate de la autoestima y permitir la reinserción habitacional, laboral y afectiva de estas personas. Las acciones focalizadas en la asistencia social, sólo pueden conferir un sentido compensatorio a la exclusión, una modalidad paliativa, sin capacidad de dar soluciones reales a la situación de calle (Rosa y Ferro, 2011).

En el año 2000 es aprobada la Ley No. 8.029 en Belo Horizonte que dispone sobre la política pública para la población en situación de calle en el municipio, y crea además el *Fórum da População de Rua* (ahora como foro oficial de monitoreo de la ley) (Belo Horizonte, 2000)⁶⁷. Dicha ley, al igual que la Ley No.12.316 del municipio de San Pablo, enfatiza en el carácter intersectorial de los programas y servicios hacia las personas en situación de calle. Sin embargo, hasta el día de hoy dicha ley no ha sido reglamentada.

A modo de conclusión, consideramos que hubo avances importantes, desde la década de 1990 hasta el día de hoy, en el rol desempeñado por el Estado con relación a la problemática de la población en situación de calle. Diversos municipios la han asumido como problema público, desarrollando servicios y programas de atención (fundamentalmente en el área de la asistencia social, pero también en otras áreas de política social) y realizado estudios para cuantificar y comprender la problemática. No obstante, los avances en términos de políticas públicas de atención son todavía limitados para la gravedad de la problemática.

⁶⁵ La Ley N. 12.316 exige, además, la realización de censos anuales (que no han ocurrido con dicha periodicidad) y previó la creación de un Consejo para monitorear la Política de Derechos de las Personas en Situación de Calle en la Ciudad de San Pablo. Dicho Consejo fue creado efectivamente en 2003, por medio del Decreto N. 43.277 (São Paulo, 2003).

⁶⁶ Algunas ideas aquí planteadas fueron trabajadas anteriormente en: Rosa y Ferro, 2011.

⁶⁷ La Ley No. 8.029 es originaria del Proyecto de Ley No. 1.419/99, de autoría del concejal André Quintão (PT).

Igualmente, observamos que la actuación estatal es marcada por una “esquizofrenia institucional” donde “(...) sectores del Estado desarrollan políticas de atención y protección de las personas en situación de calle mientras que, simultáneamente, otros sectores ponen en práctica políticas de represión, violencia y expulsión de estas personas del espacio público” (Rosa y Ferro, 2011). De esta forma, la “nueva relación” del Estado con la problemática de la población en situación de calle, marcada por el reconocimiento estatal de sus obligaciones ante esta población y la elaboración de políticas públicas de carácter social, no ha suplantado la relación anterior de violencia y expulsión, sino que ambas conviven simultáneamente.

2.3.Hacia lo improbable: personas en situación de calle como actor político organizado

Las conquistas en el ámbito de la política institucional en Brasil no se dieron sin la organización reivindicativa de la sociedad civil. Inicialmente fueron las OSC quienes se articularon y reivindicaron el rol activo del poder público, así como su papel preponderante en la atención de la problemática de las personas en situación de calle. No obstante, progresivamente, la reivindicación se fortaleció por medio del protagonismo y organización política de la propia población en cuestión.

En el presente apartado buscamos sistematizar, aunque brevemente, el conocimiento acumulado, a través de algunos estudios, con respecto a la organización política de las personas en situación de calle, dividiendo la exposición en dos momentos: i) exógeno: experiencias de organización colectiva a nivel mundial; y ii) endógeno: experiencias de organización en Brasil.

La organización es un paso inicial y fundamental para que determinado sector de la sociedad civil tenga posibilidad de incidir en políticas públicas. De esta forma, el apartado en cuestión permitirá al lector comprender los desafíos específicos de la organización colectiva del sector poblacional en cuestión alrededor del mundo y la trama de la historia de su organización en Brasil. Este conocimiento es fundamental para el objetivo de nuestra investigación: analizar la participación social a nivel federal.

2.3.1. En las calles del mundo

La literatura mundial sobre las personas en situación de calle es abundante. Mucho se ha escrito sobre los *homeless* de Estados Unidos, los *sans domicile fixe* de Francia, los *sin hogar* de España, entre otras denominaciones otorgadas a este grupo social. En países periféricos, la producción bibliográfica parecería ser más escasa, pero encontramos cada vez más escritos al respecto en Brasil, Argentina, Chile, India, entre otros. No obstante, ¿qué sabemos sobre la organización política y la participación social en políticas públicas de este sector poblacional? El embudo bibliográfico se estrecha cuando se refiere a estas cuestiones específicas.

Al tener un contacto más profundo con la bibliografía especializada sobre las personas en situación de calle, tanto dentro como fuera de las fronteras brasileñas, fue quedando en evidencia que hay ciertos aspectos o dimensiones de la problemática que predominan sobre otros. Los estudios, en general, enfocan sus análisis en cuestiones tales como: la problemática del acceso de las clases pobres a la vivienda urbana (*housing issues*); el perfil socio-demográfico de las personas que se encuentran en situación de calle (quiénes son y de dónde vienen); la dinámica de la calle (qué hacen, cómo sobreviven, la sociabilidad en la calle, etc.); cuestiones relacionadas a la salud (tuberculosis, salud mental, drogadicción, uso abusivo de alcohol, etc.); el “por qué” de la situación (qué factores la causan); y el funcionamiento de servicios socio-asistenciales.

Por otro lado, en el conjunto de estudios revisados, cuestiones como la organización política de las personas en situación de calle, su consolidación como actor colectivo, su participación en la formulación de políticas públicas y los resultados de estos procesos, han sido escasamente tratadas. Ello, de cierta forma, se relaciona a las dificultades que las personas en situación de calle enfrentan para constituirse como actor colectivo y forjar una identidad común. Como afirma Jorgen Anker (2008), estudioso de la realidad en Dinamarca, personas *homeless* frecuentemente enfrentan una compleja mezcla de problemas sociales que puede limitar sus oportunidades de participar en organizaciones y movimientos sociales, y de influenciar en políticas públicas. Así, formar y garantizar la supervivencia de una organización de personas *homeless* es, en sí mismo, un logro importante (Anker, 2008).

a. Estados Unidos

Este país ha sido el que más ha producido análisis respecto a la organización política de la población en situación de calle, en parte por el elevado número de auto-organizaciones de esta población, poco común en otros países. Snow, Cress & Soule (2005) afirman que, a primera vista, las personas *homeless* parecen presentar déficits en todos los aspectos señalados como fundamentales por las Teorías de los Movimientos Sociales y, por lo tanto, son candidatas poco probables para la movilización. Además de la falta de recursos⁶⁸ y vínculos de red, los autores apuntan tres características de la población *homeless* que se conjugan para hacer de ella un grupo de adherentes inestables y poco “fiables”: i) el carácter transitorio de la situación, con estimaciones de más del 50% turnando dentro y fuera de las calles dos o más veces; ii) la movilidad espacial entre ciudades de las personas *homeless*, dado que a menudo migran de un área de prestación de servicio a otro durante el transcurso de sus rutinas diarias; y iii) las exigencias de la supervivencia del día a día en las calles. Por último, una mayor incidencia de discapacidad entre la población *homeless* (e.g., física, mental y relacionada con uso de sustancias), la torna especialmente difícil de movilizar (Snow et.al., 2005)

Sin embargo, a pesar de las carencias y dificultades mencionadas, encontraron evidencias de protestas de los *homeless* en no menos de 50 ciudades de los EE.UU., en el período 1980-1990. Pensando en las explicaciones posibles devenidas de tres teorías dentro de la Teoría de los Movimientos Sociales, los resultados de la investigación sugieren que la movilización de los *homeless* está más asociada a una combinación de factores congruentes principalmente con la *Strain Theory*, pero también con la Teoría de la Movilización de Recursos. Ya la Teoría del Proceso Político no se mostró significativa como variable explicativa de la movilización de los *homeless* (Snow et.al., 2005)

En otro estudio, buscando hacer frente a la Teoría de Movilización de Recursos, Snow & Cress (1996) afirman que los *recursos* han sido asumidos como un determinante fundamental del curso y actividades de las Organizaciones de Movimientos Sociales (SMO, sigla en inglés). En consecuencia, las diferencias en la duración y los logros de las SMO de *homeless* deben ser, por lo menos en parte, el resultado de diferencias en el éxito en la movilización de recursos (Snow & Cress, 1996)⁶⁹.

⁶⁸ Las personas en situación de calle rara vez tienen acceso a los tipos de medios materiales y recursos que la mayoría de activistas de movimientos sociales dan por sentado como un espacio de encuentro, teléfono y material de oficina (Snow et al., 2005).

⁶⁹ Utilizando los datos del trabajo de campo etnográfico en 15 SMO de *homeless* en ocho ciudades de los EE.UU., Snow & Cress (1996) construyeron una tipología de los recursos y evaluaron las combinaciones de recursos necesarios para la viabilidad de una SMO de *homeless*, encontrando que ciertos tipos de recursos contribuyen más que otros a la viabilidad.

Según el estudio, los recursos morales⁷⁰ (apoyo de simpatía y apoyo solidario) e informacionales⁷¹ (suporte estratégico, soporte técnico y referencias) fueron imprescindibles para la viabilidad de las SMO de *homeless*⁷². En cuanto a los recursos materiales y humanos, algunos se mostraron más fundamentales que otros. Las SMO viables movilizaron tres de los seis recursos materiales: suministros (papel, teléfono, computadora, etc.), espacio para reunión y oficina; y uno de los tres recursos humanos: liderazgo⁷³. De esta forma, estos nueve recursos representan el mínimo para que una SMO de *homeless* sea viable.

Además, los resultados de Snow & Cress (1996) subrayan la importancia de la ayuda externa para el activismo de los *homeless* y la viabilidad de sus SMO. Aunque las SMO de *homeless* garantizaron recursos tanto de fuentes externas como internas, el 75% de los recursos vinieron de la ayuda externa de organizaciones facilitadoras/benefactoras.

Por último, Snow & Cress (1996) afirman que por más que algunas protestas específicas en la década de 1980 lograron articular diferentes SMOs de *homeless* y dar visibilidad nacional para el “movimiento de los *homeless*” en EE.UU., la mayoría de las acciones colectivas de las personas *homeless* se dieron a nivel local. Finalmente, podemos concluir que existen en este país diversas organizaciones gestionadas por las propias personas en situación de calle, pero no parece haberse configurado un movimiento social nacional como tal.

b. Dinamarca

Por otro lado, en Dinamarca el estudio de Anker (2008) relata la formación de SAND en 2001, una “organización de interés” nacional compuesta por usuarios de refugios, es decir, por *homeless* que pernoctan en estas entidades o por aquellas personas que ya pasaron por la situación de *homelessness*⁷⁴. Su principal objetivo es contrarrestar las causas y las consecuencias de la situación de *homelessness*, concentrándose en

⁷⁰ Entendido como el respaldo de los objetivos y las acciones de la SMO de *homeless* por una organización externa (Snow & Cress, 1996, p. 1095).

⁷¹ Entendido como el capital de conocimiento pertinente para el mantenimiento y movilización de la SMO de *homeless* (Snow & Cress, 1996, p. 1095).

⁷² Una SMO es considerada viable si sobrevive por lo menos un año, realiza reuniones por lo menos dos veces al mes y realiza campañas de acción colectiva (Snow & Cress, 1996, p. 1097).

⁷³ Un líder fuerte es importante porque normalmente él es la fuente primaria de recursos informacionales y, además, provee continuidad para la organización y ayuda a contornar el problema de la renuncia entre los miembros, especialmente frecuente en las SMO de *homeless* (Snow y Cress, 1996, p. 1099).

⁷⁴ Estimase que exista en Dinamarca aproximadamente 7000 personas “abrigadas”, es decir, en situación de calle pero que pernoctan en refugios y de 100 a 400 durmiendo en las calles (Anker, 2008). SAND es una organización de “usuarios” (sus miembros son, en su mayoría, frequentadores de los servicios y refugios, siendo poco habitual la participación de aquellos que duermen directamente en la calle), nacionalmente representativa (tiene representantes a nivel municipal, regional y nacional) (ibíd.). Anker la clasifica como “organización de interés” por su énfasis en influir en las políticas públicas (a través de *lobby*, por ejemplo) y por la organización formal, mientras que los movimientos sociales tienden a seguir un modelo de organización de base, que se caracteriza por una estructura relativamente suelta, informal y descentralizada, con énfasis en la política de protesta radical (Rucht, 1996, citado en Anker, 2008).

garantizar condiciones aceptables en los refugios y otros servicios para los *homeless*, dar visibilidad a la situación e influir en políticas públicas, específicamente en seis áreas de estas políticas: social, adicción y tratamientos, mercado laboral, vivienda y desarrollo urbano, derechos legales y planos de acción (Anker, 2008)

El trabajo de Anker (2008) pretende, a semejanza de Snow et al. (2005), y de Snow & Cress (1996), analizar cómo y por qué una organización de *homeless*, contra todo pronóstico, fue capaz de surgir y lograr cierto grado de consolidación. Anker argumenta que fue una combinación de factores interrelacionados que aumentaron la posibilidad de la acción colectiva y formación de SAND. Entre estos factores, el autor destaca los siguientes: i) corrientes ideológicas diferentes, y hasta en cierta medida incluso opuestas, que aumentaron el interés en la participación de los usuarios de servicios socio-asistenciales⁷⁵; ii) la estructura institucional abierta y descentralizada del Estado dinamarqués, que favorece y apoya el surgimiento de organizaciones de interés social; iii) alianzas entre actores centrales de la temática que aseguró apoyo y recursos del Ministerio de Asuntos Sociales; y iv) la existencia de un grupo de personas *homeless* que estaba dispuesto y fue capaz de asumir el reto de formar una organización de usuarios.

Notamos que al igual que Snow & Cress (1996), Anker (2008) valora la importancia de los recursos y de una organización facilitadora (que en Dinamarca fue el propio Gobierno Federal) para viabilizar la organización política de los *homeless*. Sin embargo, agrega como factores condicionantes: i) el contexto político-ideológico; y ii) la voluntad y capacidad de los *homeless* de organizarse. El primer factor fue considerado poco influyente en los estudios de Snow (Snow et al., 2005) y el segundo no apareció como dimensión analizada.

Según Anker (2008), la autoridad y legitimidad de SAND está precisamente contenida en el hecho de ser dirigida por personas con “experiencia” en la situación de *homelessness*. Esta experiencia trae una *expertise* particular a la organización que le otorga mayor legitimidad en relación con otras organizaciones. Por otro lado, capacidad de gestión y estructura organizativa a menudo son recursos limitados entre las personas *homeless*, haciendo que SAND invierta en la superación de estos desafíos⁷⁶.

Para Anker (2008), SAND es un ejemplo del desarrollo de nuevas formas y arenas para la participación de grupos marginalizados. Por otra parte, estas nuevas formas también enfrentan un dilema organizacional constante relacionado fundamentalmente a la

⁷⁵ Anker se refiere a las corrientes ideológicas democrática-descentralizadora y neoliberal. Es interesante notar la coincidencia entre el análisis de Anker (2008) en Dinamarca y el de Dagnino (2004), en Brasil, sobre dos proyectos políticos opuestos pero que se conjugaron para motivar la participación social.

⁷⁶ Para enfrentar estos limitantes, SAND invierte en un programa de construcción de capacidades para los miembros, a partir de seminarios, *workshops*, palestras. De esta forma, muchos de los activistas pasan parte significativa de su tiempo dedicados a viajar y participar de reuniones que requieren una gran cantidad de energía, pero los encuentros también proporcionan un espacio de interacción que permite a los participantes crear en una nueva comprensión de sí mismos y ver los problemas relacionados con la situación de *homelessness* desde una perspectiva social y política más amplia. Así siendo, los encuentros proveen un importante espacio para el desarrollo de una identidad colectiva (Anker, 2008).

“situación de vida caótica” de sus miembros lo cual afecta la regularidad de su participación, aspecto también mencionado por Snow (Snow et al., 2005). Mantener la unidad nacional y una identidad colectiva es algo costoso por lo cual SAND invierte muchos esfuerzos, habiendo sido hasta el momento, una de las pocas experiencias exitosas de organización a nivel nacional de los *homeless*.

2.3.2. Brasil: surgimiento de un movimiento nacional

En Brasil, al igual que en otras partes del mundo, la bibliografía especializada sobre la población en situación de calle se ha concentrado en problematizar y contestar ciertas dimensiones de la problemática en detrimento de otras. En la presente investigación, destacamos principalmente la relativa escasez en el tratamiento académico de las dimensiones: i) organización de las personas en situación de calle (en asociaciones o movimientos sociales); y ii) participación social en políticas públicas destinadas al sector poblacional en cuestión. Son estas dimensiones más políticas – cada vez más presentes y relevantes en el universo de la calle – que buscamos investigar y sobre las cuales encontramos escasos estudios. Consideramos que esta relativa escasez está relacionada, en parte, con el hecho de tratarse de un proceso de participación relativamente reciente y referirse a un sector poblacional con corta trayectoria de movilización y de reivindicación de derechos, comparativamente a otros sectores.

Según la *Pesquisa Nacional*, la gran mayoría de las personas que se encuentran en situación de calle (94,5%) no tiene participación en movimientos sociales o asociaciones (Brasil, 2008b). Únicamente el 2,9% ha confirmado haber participado de alguna organización. La mayoría (61,6%) no ejerce ni siquiera el derecho elemental del voto en tanto ciudadanos. Ante esta realidad, buscamos comprender cómo, a partir de una situación de extrema vulnerabilidad social, personas heterogéneas y con baja tradición de participación en organizaciones políticas consiguieron unirse y forjar una identidad colectiva. ¿Cómo lograron formar el *Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)*, salir de la posición de personas “necesitadas” y superar así el estigma de ser apolíticas e incapaces de organizarse? La complejidad de dicha respuesta exige una reconstrucción histórica, aunque breve, del contexto que permitió la organización de los “apolíticos”⁷⁷ en Brasil.

⁷⁷ La autora Rosimeire Silva (2008) hace una interesante reflexión sobre como la academia encaró históricamente la cuestión de la organización de la población en situación de calle, recuperando análisis que negaban la posibilidad de organización de este sector poblacional considerado “apolítico”. Según Silva (2008, p. 89), la primera vez que la academia brasileña tocó la cuestión organizativa de la población en situación de calle fue por medio de la estudiosa Marie-Ghislaine Stoffels en 1977. Stoffels asoció la categoría de los “mendigos” a la de lumpen-proletariado, y basada en las ideas de Marx los clasificó como apolíticos, sin conciencia de clase: “Essa camada caracteriza-se, além da periculosidade, pela irregularidade de remuneração, o caráter a-revolucionário – ausência de projeto autônomo de transformação social – e uma forte apatia (...) grupo carente de uma organização voltada para a reivindicação e o protesto” (Stoffels, 1977, pp. 248-249 citado en Silva, 2008, p. 89). Para más información, ver: Silva, 2008.

a. Factores que favorecieron la organización

A nuestro entender, una conjunción de factores contribuyó para que se diera el inicio de la organización de las personas en situación de calle, sobre todo analizando los casos de las ciudades pioneras de Belo Horizonte y San Pablo. Entre estos factores destacamos: i) el papel innovador y fundamental de la Iglesia Católica; ii) el rol pionero de la organización de los recolectores de papel reciclables, fuerte influencia para la posterior organización de la población en situación de calle; y iii) la red de apoyo social y el contexto político-institucional.

El papel instigador de la Iglesia

Vimos que, como consecuencia del corte asistencialista de las entidades que históricamente actuaron con las personas en situación de calle, sus intervenciones no exigían un rol activo del Estado sobre la problemática. Igualmente, al actuar bajo una lógica tutelar del asistido como un “necesitado” siempre dependiente de ayuda, es decir, necesitado de “favores” y caridad, poco estimulaban la organización política y la lucha reivindicativa de la población en situación de calle para la conquista de sus derechos.

La trama de esta historia empieza a cambiar durante el pasaje hacia la década de 1980, entre otros elementos, a partir de la inflexión en la trayectoria de una de las principales organizaciones que actuaba junto a la población que habitaba las calles del centro de San Pablo: la *Organização de Auxílio Fraternal (OAF)*⁷⁸, vinculada a la Iglesia Católica. Bajo fuerte influencia del surgimiento de movimientos sociales (que combatían al Estado autoritario militar) y del nuevo movimiento experimentado por la Iglesia Católica – expresado, entre otros factores, por la Teología de la Liberación, las Comunidades Eclesiales de Base y la Carta de Puebla⁷⁹ – la OAF cuestiona su práctica institucional y decide radicalizar su *praxis* (Entrevista 8).

La OAF actuaba a través de albergues y otras actividades tradicionales de atención hacia diversos públicos carenciados del centro de San Pablo. Decide entonces cerrar todos sus servicios, y direccionar su accionar exclusivamente hacia los adultos en situación de calle, profundizando en este ámbito. (OAF, 1982; Entrevista 8). Con ello busca reinventar su intervención, donde la OAF pasa a seguir una línea de intervención político-comunitaria,

⁷⁸ La OAF es una organización no-gubernamental que fue creada en 1955 por un grupo compuesto básicamente por laicos y religiosos (monjas vinculadas a la Iglesia Católica y pertenecientes a la *Fraternidade de São Bento*, conocidas como las “*oblatas*” de *São Bento*). Para más información sobre la historia y actuación de la OAF con la población en situación de calle ver: OAF (1982); Vieira et al. (2004); Domingues Junior (2003); De Lucca (2007).

⁷⁹ La Carta de Puebla fue la declaración oficial como resultado de la III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano realizada en 1979 en la ciudad de Puebla de Los Angeles, México, donde sectores progresistas de la Iglesia hicieron una “opción preferencial por los pobres”. Aunque no a los pobres como objeto de caridad y sí como sujeto de su propia liberación. Puebla significó un quiebre de paradigma de la Iglesia en América Latina y el Caribe.

abandonando la perspectiva individual para centrarse en el trabajo grupal con el fin de promover la concientización sobre el carácter colectivo y estructural⁸⁰ de aquella situación social (Entrevista 8). A su vez, desarrolla metodologías que instigan el pensamiento crítico de las personas en situación de calle, estimula su formación política, las formas de identificación colectiva y promueven su movilización en procura de sus derechos y la reivindicación de los deberes correspondientes al Estado (Domingues Junior, 2003; De Lucca, 2007).

De esta forma, la OAF introduce un quiebre fundamental en el paradigma asistencialista y la lógica caritativa presente en los trabajos sociales de la época. Se convierte en un referente de aquello que Tatagiba denomina matriz “derecho/ciudadanía”, la cual remite al fundamento que orientó la crítica a los patrones prevaletentes de la asistencia social en Brasil en la década de 1970 y 1980:

Na interface com a questão social, o projeto democratizante previa a participação ativa dos usuários e a definição da assistência como política pública; portanto, direito do cidadão e dever do Estado (Raichelis, 1998). No lugar do “outro” necessitado, a quem se concede assistência como favor, está o sujeito a ser emancipado como a consciência dos seus diretos de cidadania (Telles, 1994) (Tatagiba, 2006, p. 156).

Es así como a partir de la década de 1980 que se comienza a querer transformar a las personas en situación de calle en “pueblo”, superando la dispersión característica de la calle, reuniendo estas personas y formando una “comunidad”: *“E aí foi um desafio, porque ninguém acreditava que o povo da rua pudesse se organizar. O próprio povo da rua não acreditava. Imagina se maloqueiro confia em maloqueiro”* (Entrevista 8). Hasta entonces, la percepción social generalizada consideraba una “locura” pensar en una organización política de estas personas en situación de calle, así como la posibilidad real de algún tipo de transformación social a partir de este grupo de “gente borracha” (Alderon Costa, citado en De Lucca, 2007, p. 78). No obstante, la OAF creyó que la organización de esta población era un camino posible y necesario para enfrentar la violación de los derechos sufrida en la situación de calle (Entrevista 8).

En San Pablo, durante 1979, la OAF organiza la primera “misión” a partir de la *Casa de Oração*⁸¹. En 1980, para la segunda misión, realizan una caminata por las calles del centro de la ciudad. Fue la primera vez que las personas en situación de calle se reunieron en una manifestación de protesta (Entrevista 8). Las “misiones” se tornaron una herramienta para dar visibilidad a la situación, y un instrumento importante para la

⁸⁰ Por medio de su lectura de la realidad social, la OAF se adelanta, al menos en una década, a los estudios y censos que revelarían por medio de datos cuantitativos exactamente lo mismo que había constatado la OAF: “estar en la calle” no se trataba de una situación que pudiera ser aislada ni que debiera signarse en términos de una culpa individual, pues el fenómeno se relacionaba directamente con las transformaciones económicas, políticas y sociales brasileñas, es decir, estaba asociada a un proceso *estructural* de la sociedad brasileña (Vieira et al., 2004; Rosa, 2005).

⁸¹ La *Casa de Oração* fue creada como espacio para dialogar con el “pueblo de la calle” y poner en práctica metodologías de liberación, organización y autonomía (Entrevista 8).

concentración de personas y la lucha por la reivindicación de sus derechos. Se inicia la construcción gradual de un circuito donde la articulación política, la religiosidad y la atención a la población en situación de calle se combinan. La experiencia de la OAF con los “marginados” comienza a circular en el interior de una red más amplia de organizaciones y ciudades, favoreciendo la creación de nuevas prácticas más politizadas de atención a la población en situación de calle⁸².

En 1987, la experiencia de la OAF llega a Belo Horizonte por medio del trabajo de monjas de la *Fraternidade das Oblatas de São Bento* que se instalaron en la ciudad y fundaron la *Pastoral do Povo da Rua* vinculada a la Arquidiócesis de Belo Horizonte (Entrevista 5). Empieza entonces a desarrollarse una metodología socio-educativa innovadora simultáneamente en los municipios de San Pablo y Belo Horizonte, la cual considera a la persona en situación de calle como un sujeto capaz de tener una postura crítica sobre su realidad y organizarse para superar la condición en que se encuentra, es decir, un sujeto socio-político.

En la década de 1990, la Iglesia que actuaba en San Pablo indirectamente por medio de la OAF y de las monjas de la *Fraternidade das Oblatas de São Bento*, institucionaliza su accionar, junto a las personas en situación de calle, a través de la creación del *Vicariato Episcopal do Povo da Rua* (en el año de 1993). Este nuevo actor vino a institucionalizar el trabajo pastoral desarrollado por medio de la *Pastoral do Povo da Rua* y se tornó fundamental para la divulgación de las condiciones de vida de las personas en situación de calle, así como para la reivindicación de derechos. Fue la primera experiencia de la Iglesia en la cual una arquidiócesis pasa a tener un vicariato para el “pueblo de la calle” (Entrevista 8).

Las diversas experiencias promovidas por la OAF y la Iglesia (plan de la *Sopa Comunitaria*, misiones, centros comunitarios, *Casa de Oração*, entre otras) van gradualmente permitiendo el surgimiento de una nueva imagen que pudieran tener de sí aquellas personas en situación de calle. Estas personas, reproduciendo el juicio moral que la sociedad tiene de ellas, se sienten muchas veces exclusivamente responsables por su propia situación. A partir del momento histórico mencionado es posible mirarse y reflejarse de otra forma, comenzando una identificación con personas que se encontraban en la misma situación, así como generando acciones en procura de una lucha en común: el rescate de los derechos negados. En palabras de Domingues Junior, “*Começa assim, do “lúmpen”, ou seja, daqueles mais excluídos entre os excluídos, a constituição de novos sujeitos políticos*” (Domingues Junior, 2003, p. 96). Se inicia entonces un proceso de construcción de una identidad común y de organización política, aunque el mismo ha sido un proceso lento y tortuoso.

⁸² Incluso, algunas experiencias llevadas a cabo por la OAF fueron llevadas hacia la esfera pública. En San Pablo, por ejemplo, eso se dio en la gestión de Luiza Erundina (PT) con la inauguración de las casas de convivencias, inspiradas en los centros comunitarios de la OAF.

En suma, en Brasil la Iglesia ha tenido un rol fundamental para el despertar de una identidad colectiva de las personas en situación de calle, para su formación política y el inicio de su organización como actor colectivo. En los estudios relevados sobre la realidad de otros países (EE.UU., Dinamarca, Argentina, Colombia, entre otros), no se ha encontrado en la Iglesia un actor relevante con un rol promotor organizacional de la población en mención.

El pionerismo inspirador de los recolectores

Por medio de la actuación de la OAF y su metodología de trabajo, que buscaba despertar el sujeto político y colectivo dentro del universo de la calle, surge en San Pablo la primera Asociación de Recolectores de papel y otros materiales reciclables en 1985. Los *catadores*⁸³, como son conocidos en Brasil, son personas frecuentemente en situación de calle (pero no exclusivamente), que encontraron junto a la basura que se acumula en las calles de las ciudades una fuente de renta. Una nueva forma de trabajo, aunque extremadamente precaria, que permitía a estas personas “vivir de la calle” a través de la recolección y venta de materiales reciclables. Estos “trabajadores de las calles” buscaban diferenciarse ante la sociedad de las demás personas en situación de calle denominadas “mendigos” o “*maloqueiros*”⁸⁴ (De Lucca, 2007, p. 71). De esta forma, es posible posicionar a los recolectores como un subgrupo dentro del universo de la calle.

Como expusimos en líneas anteriores, la entrada del PT en la gestión municipal en San Pablo en el año de 1989 promueve una reorganización de las relaciones establecidas entre poder público, OSC y personas en situación de calle (recolectores o no). En el mismo año, la Asociación de Recolectores se transforma en la primera cooperativa de recolectores de materiales reciclables del país denominada Coopamare (*Cooperativa dos Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis*)⁸⁵. En 1990 la Alcaldía, por medio del Decreto No. 28.649, reconoce oficialmente el trabajo organizado de los recolectores como categoría profesional permitiéndoles registrarse como trabajadores “autónomos” y con un mínimo de garantías a través de un sistema de aportes jubilatorios (São Paulo, 1990, p.1). Un paso importante para sacarlos de la clandestinidad y “elevarlos” a la categoría de ciudadanos.

⁸³ El término utilizado en portugués es *catador*. Su traducción para el idioma español sería “recogedor” o “recolector” de material reciclable. Estos trabajadores reciben diferentes denominaciones en los diversos países de América Latina. En Argentina, por ejemplo, son llamados “cartoneros”, y en otros países del continente los denominan “recolectores” o “recicladores”. En Brasil, a diferencia de algunos países, ellos recolectan no sólo papel, sino también latas, vidrios, plásticos y otros materiales reciclables.

⁸⁴ *Maloqueiro* = termo utilizado entre la población en situación de calle para indicar quienes, entre ellos, no trabajan (Rosa, 2005, p. 277).

⁸⁵ Por medio de la Alcaldía, la cooperativa consigue un espacio para desarrollar sus actividades y firma un convenio con la *Secretaria Municipal do Bem-Estar Social (Sebes)*.

De igual forma, según Andrade, Figueiredo & Faria (2008), en Belo Horizonte, a finales de la década de 1980, era evidente la existencia de dos grandes grupos en la calle: i) los recolectores de papel; y ii) los denominados “*moradores em situação de rua*” (*trecheiros*⁸⁶, migrantes, desempleados y portadores de sufrimiento mental, entre otros). La iniciativa de la *Pastoral do Povo da Rua* junto al universo de la calle impulsó la fundación, en 1990, de la asociación de recolectores llamada Asmare (*Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável*), segunda cooperativa de recolectores de materiales reciclables del país. Fruto de su organización en cooperativas y movilización reivindicatoria, la alcaldía a través de la *Superintendência de Limpeza Urbana* reconoció al recolector de papel como trabajador autónomo de la limpieza urbana⁸⁷.

De esta forma, en Belo Horizonte, así como en San Pablo, la organización de los recolectores es pionera dentro de los “subgrupos de la calle”. Entre las explicaciones posibles, está el hecho de que el eje “trabajo” es un factor fundamental de unión e identidad, favoreciendo la asociación y lucha colectiva de los recolectores. Ello, a diferencia del restante disperso del universo de la calle que enfrenta dificultades para encontrar un factor de convergencia y generador de una identidad colectiva.

El año 2001 puede entenderse como un año clave del inicio de este proceso protagónico que tiene este nuevo actor social con la realización en Brasilia del *I Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis*. Este congreso contó con la participación de más de 1500 recolectores de todo el país y marcó la fundación de un movimiento social de dimensiones nacionales de esta categoría: el ***Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)***. Además, en dicha ocasión se realizó una marcha hasta la sede del Gobierno Federal que contó con la participación de miles de personas en situación de calle de todo el país. Fue la *1ª Marcha Nacional da População de Rua* (Entrevistas 3, 5 y 8).

Ambos eventos dieron visibilidad nacional a estos dos segmentos del universo de la calle. Como resultado de esta exposición, la *Pastoral do Povo da Rua* (una de las entidades propulsoras de los eventos⁸⁸) fue asumida por la *Conferencia Nacional dos Bispos do Brasil* (CNBB), pasando a tener cobertura nacional, con ella nace la *Pastoral Nacional do Povo da Rua* (Pastoral Nacional) con sede en Belo Horizonte. Su coordinadora nos relata cómo la Marcha fue el primer momento de una breve pero efectiva organización

⁸⁶ Trecheiro = “quem anda nas estradas de uma cidade para a outra; viajante; que faz o trecho” (Rosa, 2005, p. 278).

⁸⁷ En 2002, el recolector de materiales reciclables tuvo su actividad reconocida por el Ministerio de Trabajo y Empleo, a través de la Clasificación Brasileña de Ocupaciones (CBO), pudiendo ser ahora contribuyente individual “autónomo”, con una tasa del 20% sobre el salario contribución.

⁸⁸ El idealizador y principal apoyador para la realización de ambos eventos fue el *Fórum de Estudos sobre População de Rua*, constituido en 1993 por iniciativa de las monjas de la *Fraternidade das Oblatas de São Bento*, actantes en la *Pastoral do Povo da Rua* de San Pablo y Belo Horizonte. Este foro reunía técnicos de organizaciones de diferentes estados involucradas con proyectos de apoyo y atención a los recolectores y población en situación de calle para la socialización de experiencias, reflexión política sobre estas problemáticas sociales y el apoyo de las experiencias de estos segmentos. Para más informaciones ver: *Fórum de População de Rua de Belo Horizonte* (1998, pp. 2-4).

nacional de la población en situación de calle, momento importante para que los propios actores se dieran cuenta de la dimensión que sugiere la problemática. En sus palabras:

Eu acho que a primeira manifestação nacional da população de rua se deu durante o congresso dos catadores de material reciclável em 2001 quando houve uma marcha no final e a população de rua veio somar a essa marcha. Tinha representações de Salvador, do Rio de Janeiro, de São Paulo, daqui de Minas Gerais e tinha de outros locais também. Então, foi a primeira manifestação pública que se deu. (...) foi importante para eles perceberem que existem pessoas em situação de rua no país inteiro e que isso é consequência de uma situação que existe. Não podemos pensar que isso é um fato isolado, mas que eles fazem parte de um povo que está sofrendo as consequências do sistema. E acho que isso ficou muito claro (Entrevista 5).

Desde entonces, el grupo social de los recolectores fue elevando su grado de organización, llegando inclusive a institucionalizar un festival anual, a partir del año de 2002, en la ciudad de Belo Horizonte denominado *Festival Lixo e Cidadania*⁸⁹. El Festival se constituyó en un importante espacio de articulación y visibilidad en el cual participan, además, personas en situación de calle de todo el país.

Como podemos observar, la vinculación entre personas en situación de calle y recolectores es embrionaria y permanece hasta los días actuales. Según la *Pesquisa Nacional*, 27,5% de la población que se encuentra en las calles del país sobrevive de la recolección de materiales reciclables (Brasil, 2008b)⁹⁰, aunque no todas las personas pertenecientes al segmento de recolectores tienen trayectoria de calle.

Não é o primo pobre e o primo rico, são dois irmãos. O Movimento Nacional dos Catadores é um e o Movimento Nacional da População de Rua é outro. Um irmão do outro. Na rua tem muitos catadores não organizados. E tem catadores da rua que são organizados e tá dentro do MNCR, que é da rua e está em cooperativas (Entrevista 3).

En definitiva, este subgrupo de la calle denominado *recolectores*, ha estado a la vanguardia en la organización política y la lucha por sus derechos. Esta organización influenciará posteriormente a la organización del restante del universo de la calle, más disperso en sus demandas y con dificultades de encontrar un punto de convergencia que los unifique y que permita la construcción de una identidad colectiva.

⁸⁹ La traducción al español sería “Festival Basura y Ciudadanía”.

⁹⁰ Este porcentaje varía conforme la ciudad. En Belo Horizonte, por ejemplo, el número de personas en situación de calle que sobreviven de la recolección de materiales reciclables es del 42,8% (Belo Horizonte, 2006).

La red de apoyo social y el contexto político-institucional

La Iglesia tuvo papel fundamental como actor pionero en la formación de un sujeto político y colectivo a partir del universo disperso de la calle. A esta labor se integraron diversas OSC y actores sociales que sumaron en este sentido.

La formación de foros de discusión, la organización de movilizaciones y protestas, la ocupación de espacios de participación social para buscar incidir en políticas públicas, fueron algunas de las iniciativas que desde la sociedad civil influyeron en las personas en situación de calle para el debate social, estimulando el espíritu de unión ante las injusticias sociales y su voluntad de lucha. En definitiva, fueron acciones que impulsaron la organización de la población en situación de calle.

La organización y movilización de la sociedad civil estuvo vinculada al contexto político-institucional, variando como respuesta a este contexto. De Lucca (2007) y Andrade (2002) relatan como en San Pablo y Belo Horizonte, respectivamente, gestiones municipales democrático-populares (en ambos casos del PT) han sido fundamentales para la institucionalización de la población en situación de calle como un problema público, para el diseño de políticas públicas, para la participación social en la construcción de estas políticas y, en cierta medida, para el protagonismo de las personas en situación de calle en la escena política. Por otro lado, la presencia de gestiones opositoras de centro-derecha o la morosidad de los gobiernos aliados generó muchos conflictos entre la sociedad civil y el poder público, fortaleciendo la articulación entre las OSC y motivando la lucha por políticas de atención a la población en situación de calle, buscando institucionalizar y legalizar la acción del gobierno municipal en este campo.

Particularmente en San Pablo, la década de 1990 estuvo marcada por diferentes acciones de la sociedad civil que incentivaron el fortalecimiento de la articulación y organización política de personas en situación de calle, así como la promoción de acciones que generaran una visibilidad social mayor de la problemática en cuestión.

En mayo de 1991, por ejemplo, surge el primer *Dia de Luta da População de Rua* que culminó con la primera manifestación del pueblo de la calle en la Cámara Municipal de Concejales de San Pablo. Esta manifestación, que gradualmente fue sustituyendo simbólica y políticamente las “misiones” organizadas por la OAF, se tornó una estrategia tradicional en la lucha de las OSC y de las propias personas en situación de calle de San Pablo en procura de una reivindicación de sus derechos y de políticas públicas atinentes. Hasta la fecha, todos los meses de mayo se realiza el “Día de Lucha”. Este mismo año surge el periódico *O Trecheiro*⁹¹, importante vehículo de comunicación y divulgación de las cuestiones pertinentes al universo de la población en situación de calle.

⁹¹ Realizado por la Rede Rua de Comunicação (Rede Rua de Comunicação, s.f.).

Tal y como mencionamos, es en año 1993 que surge el *Fórum das Organizações Sociais que Trabalham com a População em Situação de Rua*⁹², lo cual permite la entrada de diversas OSC en el juego político a parte de la tradicional OAF (Entrevista 4). Ante gestiones municipales poco democráticas consideradas opositoras, este foro constituye un espacio fundamental de discusión sobre políticas públicas, siendo su articulación junto a concejales del PT indispensable para la generación del Proyecto de Ley No. 207 de 1994, de la concejal Aldaíza Sposati, proponiendo la *Política Municipal de Atendimento à População de Rua na Cidade de São Paulo* (posterior Ley No. 12.316 aprobada en 1997), el principal hito de esta movilización política durante la década de los noventa. Aunque la población en situación de calle no participó de dicho foro, éste fue fundamental como mecanismo que permitió politizar la problemática y estimuló la lucha de la población en cuestión.

Posteriormente, el *Fórum de Debates sobre a População em Situação de Rua*⁹³, creado durante el período interanual 2003/2004, consolidó un espacio abierto de debate y de formación política para las personas en situación de calle (Galvani, 2008, p. 44; Silva, 2008, p. 93). Este foro que contó con la participación de estudiosos sobre la temática y técnicos de los servicios de atención social, pasó a contar también, a partir de 2004, con la participación de la población en situación de calle.

A su vez, en Belo Horizonte, el *Fórum da População de Rua de Belo Horizonte* que fue creado por la gestión municipal en 1993, se constituyó como una importante instancia de articulación entre el poder público y la sociedad civil para discutir políticas públicas, compartir experiencias y buscar acciones eficaces hacia la población en situación de calle. En su primera versión (1993-2002), participaban del mismo diferentes organismos públicos y diversas OSC, como la *Pastoral do Povo da Rua* y la *Pastoral de Direitos Humanos* (Andrade et al., 2008, p. 59).

En 2002 el foro se desarticuló, y los trabajos relativos a la población en situación de calle perdieron fuerza en la ciudad, tal y como aclara Gustin: “*A partir daí, as ações do poder público se concentraram apenas na fiscalização e retirada dos moradores dos locais de uso comum*” (Gustin et al., 2005). En 2005, en parte debido a una iniciativa del MDS, tuvo impulso la rearticulación del Foro con un cambio significativo: la participación de personas en situación de calle o con trayectoria de calle (Entrevistas 5, 7 y 13). La participación de la propia población abrió nuevas perspectivas, tanto para la discusión como para la organización política de la misma.

⁹² De cierta forma como continuidad del *Fórum Coordenador dos Trabalhos* (1991-1992).

⁹³ Fue creado en 2003 inicialmente bajo el nombre de *Fórum de Estudos sobre a População em Situação de Rua*. En 2004 pasa a llamarse *Fórum de Debates sobre a População em Situação de Rua*. Para más detalle sobre la historia de este foro ver: *Fórum de Debates* (s.f.).

b. La organización efectiva: la calle gana voz propia

Si hasta la década de 1970 la población en situación de calle se encontraba fragmentada, sin una organización política, y con escasa participación en la esfera pública, esa situación se revierte a partir de las dos décadas siguientes, fundamentalmente, en el presente siglo (Domingues Junior, 2003, p. 95; Silva, 2008, p. 88), en parte gracias a los factores recién mencionados. En el presente apartado haremos una breve reconstrucción del proceso constitutivo de la organización de la población en situación de calle, en tanto nuevo sujeto político. Haremos referencia en particular a los movimientos surgidos en las ciudades de Belo Horizonte y San Pablo, cuyos procesos locales incentivaron lo que posteriormente se conocería como *Movimiento Nacional da População de Rua (MNPR)*.

El protagonismo de la calle en San Pablo

Es principalmente con la llegada del nuevo siglo que las personas en situación de calle logran ejercer su protagonismo a través de su organización política y su participación social en la construcción de políticas públicas. En San Pablo, estas personas empiezan a ocupar espacios de participación en la arena político-institucional como, por ejemplo, el *Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS)* en el año 2002. En el año 2003, se da la primera elección del *Conselho de Monitoramento da Política de Atendimento à População de Rua*⁹⁴, donde se eligen tres representantes titulares de la población en situación de calle. No obstante, aunque ocupando espacios de participación institucional, la organización de la población en situación de calle en San Pablo era todavía más un proyecto que una realidad.

El año 2004 fue un año definitivo para la organización de la población en situación de calle de la ciudad. A finales de la década de 1990, la *Pastoral do Povo da Rua* había iniciado la experiencia del *Fórum da População de Rua* idealizado como un espacio para que el “pueblo de la calle” pudiera encontrarse y hablar de diferentes temas relacionados con su realidad⁹⁵. “*O Fórum dessa população, realizado há anos no espaço da Casa de Oração, foi um grande propulsor dessa organização [da população em situação de rua]*” (Galvani, 2008, p. 108).

El espacio del Foro estimuló de tal forma la organización de la población que, buscando autonomía, un grupo de personas en situación de calle decidió “asumir” su

⁹⁴ Este consejo, previsto en la Ley No. 12.316, tiene carácter consultivo y paritario. Fue creado en 2003 con el fin de monitorear el cumplimiento de la ley municipal de atención a la población en situación de calle, y cuenta con la participación del poder público, OSC y personas en situación de calle (São Paulo, 2003).

⁹⁵ Los encuentros ocurrían quincenalmente en la *Casa de Oração do Povo da Rua*, experiencia inaugurada por la OAF, los cuales son asumidos en 1997 como proyecto del Vicariato de la Arquidiócesis de San Pablo y de la *Pastoral do Povo da Rua*, en un local cedido por el arzobispo Dom Paulo Evaristo Arns en el centro de la ciudad (Domingues Junior, 2003, p. 53).

coordinación en 2004 (Galvani, 2008, p. 41). De acuerdo a uno de los miembros del grupo que asumió la coordinación del Foro, esta experiencia fue la primera que se dio en carácter de organización autónoma de la población en situación de calle en la ciudad de San Pablo. La misma, terminaría solidificándose en mayo de 2005 cuando se proclamó la fundación del ***Movimento da População de Rua de São Paulo*** (el Foro pasó a llamarse Movimiento)⁹⁶, un movimiento social en defensa de los derechos sociales y humanos de la población que representa (Entrevista 9).

Según De Lucca (2007, p. 138), el Movimiento de San Pablo enfrentaría como principales desafíos: la dependencia del apoyo de las OSC, el bajo número de participantes, la dificultad para fortalecer las bases locales y la dificultad de un local permanente para ubicar oficina y un espacio de trabajo.

No obstante, a pesar de las tensiones que llevan a deshacer y rehacer el *Movimento da População de Rua de São Paulo*, ha logrado construir su propio espacio periódico de discusión mensual denominado *Plenária FalaRua*, llevando a cabo, entre otros actos simbólicos, el denominado *Natal Solidário*⁹⁷. En este mismo sentido, a partir de 2006 el tradicional Día de Lucha pasó a ser conducido por los miembros del Movimiento con el apoyo de las OSC, y no al revés como ocurría desde su surgimiento en 1991 (Galvani, 2008, p. 108). De esta forma, aunque con fuerte apoyo de las OSC, el movimiento se ha consolidado como un actor político legítimo en la esfera pública.

La calle en movimiento en Belo Horizonte

El trabajo con el universo de la calle realizado por la *Pastoral de Rua de Belo Horizonte* inició en 1987. Diez años después la pastoral crea la *Comunidade Amigos de Rua*, entre otras iniciativas, con la intención de acoger y estimular la asociación de las personas en situación de calle, como afirma Andrade: “*Esta comunidade é o coração do movimento [da população em situação de rua]. É o espaço prioritário de formação, de capacitação e de encontro das lideranças (...). Um espaço de gestação do futuro*” (Andrade, 2002, p. 101).

A partir de este contexto, y teniendo a la práctica pastoral-político-pedagógica como propulsora de su organización política y lucha reivindicatoria, las personas en situación de calle de Belo Horizonte empiezan también a organizarse para reivindicar sus derechos ciudadanos a través de diferentes instancias de participación. Entre ellas se encuentran algunos espacios institucionales como el Presupuesto Participativo de la ciudad (1993). A

⁹⁶ La proclamación del Movimiento de San Pablo se dio durante la 2ª elección de consejeros para el *Conselho de Monitoramento da Política de Atendimento à População de Rua* (espacio político institucional). En mayo de 2005, fueron las personas en situación de calle participantes del *Fórum da População de Rua* quienes, por primera vez, organizaron la elección de consejeros representantes del universo de la calle.

⁹⁷ *Natal Solidário* es un acto cultural navideño de la población durante todo el día 24 de diciembre (desde 2004), el cual es considerado el “día más triste del año” por aquellos que se encuentran en la calle o en abrigos.

partir de este espacio, inaugurado por el PT, las personas en situación de calle lograron incidir en decisiones sobre políticas públicas, obteniendo como resultado concreto la conquista de servicios socio-asistenciales, habitacionales y de salud⁹⁸.

Según Andrade (2002), a finales de los noventa, se crea el movimiento de la población de calle de Belo Horizonte, conocido como **A Rua em Movimento**⁹⁹. La autora destaca que la formalización del movimiento, que ya existía embrionariamente desde inicios de la década, estuvo asociada a las prácticas políticas del gobierno municipal que no tuvo la capacidad para brindar respuestas más efectivas a la problemática (Andrade, 2002). Una vez más, los conflictos y límites del poder público son un motivador para la organización política.

(...) até este momento havia um intenso processo de mobilização e participação popular em instâncias diversificadas, sem que os atores envolvidos considerassem a existência formal de um movimento social da população de rua de Belo Horizonte. Porém, no momento em que o processo organizativo da população de rua se defronta com os limites e a morosidade do poder público, na implementação de políticas públicas de trabalho e moradia para a população de rua, retomam a sua condição de movimento social e, fiéis a sua identidade, intensificam as ações coletivas e mobilizações sociais na arena social, ampliando o trabalho organizativo também na esfera cultural-articulatória, sem contudo abandonar a instância político-institucional. É neste contexto que nasce formalmente, e se consolida, o Movimento da População de Rua de Belo Horizonte (Andrade, 2002, p. 86).

La participación del Movimiento de Belo Horizonte en la movilización denominada “*A Rua e a Lei*” fue importante para la aprobación del Proyecto de Ley No. 1419 de 1999, que culminó con la aprobación de la Ley No. 8.029 en 2000 (Belo Horizonte, 2000)¹⁰⁰.

Además de los movimientos gestados en San Pablo y Belo Horizonte, que tuvieron sin duda un papel protagónico y pionero en la articulación de la sociedad civil y organización de la población en situación de calle, otras ciudades brasileñas también desarrollaron diferentes iniciativas. Porto Alegre, por ejemplo, realizó estudios sobre la realidad de aquellos que hacen de la calle su lugar de vivienda, creó un foro de discusión y dio inicio a una movilización de la propia población que posteriormente fue conocido como **Movimento Aquarela**. Asimismo, la sociedad civil de la ciudad del Rio de Janeiro organizó en el 2000 el *Fórum Permanente de sobre População Adulta em Situação de Rua*. Juiz de Fora, ciudad del estado de Minas Gerais, organizó su foro en el 2005, y Fortaleza, ciudad del estado del Ceará, creó lo propio durante el año 2006. Estos son apenas algunos ejemplos entre muchos de las diversas iniciativas surgidas en Brasil.

⁹⁸ Conquistaron por medio del presupuesto participativo el *Centro de Referência da População de Rua, República Reviver* y *Centro de Saúde Carlos Chagas* (Andrade et al., 2008, p. 59).

⁹⁹ Andrade (2002) precisa que la fundación del movimiento de BH se dio en el año de 1998.

¹⁰⁰ Ley que dispone sobre la política pública para la población en situación de calle en el municipio, todavía no reglamentada.

Movimento Nacional da População de Rua: organização a nível nacional

En agosto de 2004, un acto trágico tuvo lugar en San Pablo: la masacre de siete personas que dormían en las calles del centro de la ciudad. Esta masacre fue un punto de inflexión determinante, para el inicio del proceso de articulación y organización a nivel nacional de los diferentes movimientos u organizaciones de la población en situación de calle ya existente a nivel local, o que nacieron a partir de este episodio¹⁰¹.

La violencia, la indignación, y el dolor funcionaron como factor de unión, como una amalgama que posibilitó la alianza de OSC (que actuaban con la población en situación de la calle) y de la propia población, en diversos actos de protesta y debates en todo el país. Esta movilización dada en diferentes municipios, tuvo repercusiones en la articulación local y nacional de la población en situación de calle. Podríamos afirmar que la semilla de un futuro movimiento social de alcance nacional es plantada en el contexto de sufrimiento generado por dicha masacre, pues es a partir del duelo compartido por los incipientes movimientos, en sus diversas experiencias locales de organización política dadas en San Pablo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Fortaleza, Salvador, entre otras, que se encuentra no sólo un factor de unión sino, principalmente, de necesidad de articulación organizacional para enfrentar las situaciones de violencia y buscar respuestas del poder público.

Según De Lucca (2009), refiriéndose a la masacre de San Pablo:

Vemos então como a violência não implica unicamente destruição, mas também criação, tentativa de dar continuidade à vida, resignificando-a e reconstruindo uma nova ordem sobre as ruínas do que foi destruído. O massacre fora, então, a condição de possibilidade para o nascimento de algo novo: um movimento social da própria população de rua (De Lucca, 2009, p. 14).

En septiembre de 2004, justo después de la masacre de San Pablo, representantes de la población en situación de calle de diversos municipios y estados brasileños tuvieron como lugar de encuentro el *III Festival Lixo e Cidadania*, evento anual de los recolectores realizado en la ciudad de Belo Horizonte. Los diversos representantes del sector de la calle (organizados o no en movimientos sociales locales) que asistieron al encuentro, realizaron la *"1ª. Reunião dos Moradores de Rua"* en la cual, conmovidos después de la masacre, acuerdan articular sus luchas, declarando abiertamente su intención de formar un movimiento social a nivel nacional: "queremos unir todo el pueblo de la calle de Brasil en un movimiento de la población de la calle" (ver Anexo 6). De esta manera, los representantes de la calle presentes emiten algunos principios y objetivos de este futuro movimiento.

¹⁰¹ La masacre se tornó un marco nacional a tal punto que el día 19 de agosto, día en que ocurrieron los asesinatos, se transformó el "día nacional de lucha de la población en situación de calle".

El movimiento nacional nace oficialmente en 2005 a propósito del *IV Festival Lixo e Cidadania*. Durante este encuentro se crea una Coordinación Nacional¹⁰² de aquello que se denominó inicialmente *Movimento Nacional de Luta e Defesa pelos Direitos da População de Rua*¹⁰³ y que, posteriormente, fue abreviado a ***Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)***¹⁰⁴ (Entrevistas 1, 7, 9 y 10).

Quando fomos para o IV Festival Lixo e Cidadania nós falamos: “Pô, o ano passado saiu a carta de princípio, nós não vamos ficar em cima da carta de princípios esse ano de novo. Vamos fundar o Movimento”. (...) Tinham 15 estados, ou seja, tinha 15 moradores de rua que vieram junto com suas delegações de catadores pro Festival. E aí nas divisões de trabalho de grupo nós tínhamos as discussões só com o pessoal da rua. Daí nós falamos: “15 estados, a hora é agora. Vamos criar o Movimento Nacional!”. E passamos o festival pentelhando pra fundar o movimento. Eles diziam: “mas o movimento já existe”, mas a gente dizia: “nós vamos proclamar esse Movimento então, oficializar isso”. E aí no último dia do Festival, (...) nós subimos todos lá no finalzinho, o pessoal escreveu uma carta falando a respeito da fundação do Movimento. E aí a gente tava bem em sintonia e me escolheram pra fazer essa leitura, essa proclamação do Movimento Nacional (Entrevista 9, el resaltado es nuestro).

Em 2004 ele [MNPR] foi pré-lançado, ele foi jogado e todo mundo aderiu. Mas o documento oficial de lançamento saiu em 2005 (Entrevista 10).

Este movimiento social, compuesto por personas en situación de calle o con “trayectoria de calle” (que lograron salir de la situación de calle), es el primero en el país en generarse bajo dimensiones de carácter nacional¹⁰⁵. El MNPR nace bajo la bandera de lucha por políticas públicas de cuño social y por el rescate de la dignidad humana de los ciudadanos que se encuentran abandonados en las calles del país. Entre sus principales objetivos está el hacer de esta población de “invisibles” una población tangible y observable, foco de políticas sociales.

Ante la escasez de recursos diversos, característica de las organizaciones de los *homeless*, Snow & Cress (1996) destacan la importancia del apoyo externo de una organización benefactora/facilitadora para hacer viable la existencia de las organizaciones o movimientos de la calle en EE.UU., cuestión también señalada por Anker (2008) como ejemplo de la formación de SAND en Dinamarca. En Brasil el apoyo de los *parceiros*

¹⁰² Debido a la trayectoria pionera de organización y movilización de las ciudades de San Pablo y Belo Horizonte, la Coordinación Nacional del MNPR fue compuesta inicialmente por líderes de estas dos ciudades. En 2010, en el marco del Proyecto de Capacitación y Fortalecimiento Institucional de la Población en Situación de Calle (financiado por el MDS), otros seis estados son incorporados a la Coordinación Nacional (Bahía, Ceará, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Rio Grande do Sul y Paraná), aunque no todos lograron sostener su participación.

¹⁰³ La traducción al español sería “Movimiento Nacional de Lucha y Defensa por los Derechos de la Población de la Calle”.

¹⁰⁴ La traducción al español sería “Movimiento Nacional de la Población de Calle”. Optamos por utilizar el nombre y la sigla original para evitar equívocos con los textos sobre la temática escritos en el idioma portugués.

¹⁰⁵ Conocemos pocas experiencias exitosas de organización a nivel nacional de la población en situación de calle. En América Latina, por ejemplo, existió en Uruguay el Movimiento Uruguayo de los Sin Techo (MUST), pero que se encuentra actualmente desarticulado. En EE.UU., existen importantes movimientos y asociaciones locales que, sin embargo, no tienen una articulación a nivel nacional. Dinamarca es uno de los pocos ejemplos exitosos de organización nacional a través de la experiencia del SAND.

(apoyadores) también ha sido vital para la viabilidad del MNPR, así como de movimientos y asociaciones locales de la población en cuestión. El apoyo de las instituciones (sea ésta una OSC o el poder público) permite al MNPR la adquisición de diferentes tipos de recursos (moral, humano, informacional, material), fundamentales para la continuidad de la organización de la población en situación de calle a nivel nacional.

En definitiva, es así que, contrariando a los análisis académicos y la visión predominante en la sociedad como un todo, aquellos rotulados con una identidad apolítica, considerados sin capacidad de organización y reivindicación, empezaron a construir – aunque en un proceso lento y lleno de avances y retrocesos – su organización política. En suma, para el sector poblacional en situación de calle organizarse políticamente ha significado romper con un saber constituido académica y socialmente, caminando de esta forma hacia lo improbable. Como afirma Anderson Lopes, un líder del MNPR en San Pablo, “*Eu vou ser sincero para você: são poucas pessoas que acreditam na organização da população de rua*” (Galvani, 2008, p. 106).

2.4. Conclusiones

El presente capítulo nos introdujo en la discusión sobre el origen del fenómeno de las personas en situación de calle, el cual se remonta en la historia moderna al surgimiento de las ciudades pre-industriales de Europa. Asimismo, profundizamos en aquellos acontecimientos que marcaron el surgimiento del fenómeno en las calles de Brasil.

Aunque el fenómeno de desamparo en calles esté asociado fuertemente a la estructura socio-económica de nuestras sociedades, que muchas veces torna imposible el empleo en alguno de los mercados laborales; subsiste una dimensión moral que marca desde su origen a los llamados “vagabundos” y “mendigos”, como población en situación de calle culpabilizada por su situación, la cual ha sido estigmatizada como gente perezosa y adversa al trabajo. Además al recaer la culpa como una situación de carácter individual, con frecuencia se ha criminalizado a los “ociosos” con la creación de leyes punitivas que castigan su desamparo.

En Brasil, el aporte de los estudios realizados a partir de la década de 1970 fue fundamental para la comprensión del fenómeno. Los primeros estudios se dieron a nivel municipal y posibilitaron conocer el perfil socio-económico de las personas en situación de calle, así como su cuantificación. Recién en el año 2008 se realizó el primer estudio a nivel nacional. Los estudios resaltaron que la situación de calle es una síntesis de múltiples determinaciones en la cual las dimensiones económica-ocupacional y socio-familiar son significativas para explicarla.

Se estima por lo menos 50 mil personas en situación de calle en Brasil. De esta forma, políticas públicas de atención específicas a esta población “minoritaria”¹⁰⁶ se justifican, no tanto por el peso cuantitativo de la problemática a nivel país sino por la casi completa exclusión de las personas en situación de calle al acceso a las políticas públicas existentes y, principalmente, por la anacrónica exclusión de un sector social al cual se le ha negado sistemáticamente el acceso a derechos sociales básicos y, consecuentemente, vulnerando su posibilidad de llevar una vida con dignidad.

Históricamente el Estado ha tenido a las personas en situación de calle como público ausente y excluido de sus políticas sociales y, en contrapartida, las ha tenido presentes y visibles para sus políticas de intervención represiva y de criminalización. Es recién a finales de 1980 y, sobre todo, durante el decenio de 1990 que empiezan a aparecer las primeras acciones de algunos gobiernos municipales con el fin de asumir a este sector poblacional como objetivo de sus políticas sociales. Los municipios pioneros fueron San Pablo y Belo Horizonte, ambos durante gestiones del PT, que profundizaron en la construcción de una nueva relación entre el Estado y la problemática de la calle, pasando éste a asumir un rol de promotor de derechos ciudadanos para el sector poblacional en cuestión. Aunque los avances hayan sido muchos y significativos, todavía son limitados ante la gravedad de la problemática. Igualmente, observamos que la “nueva relación”, en la cual el Estado asume la responsabilidad por la atención hacia la población en cuestión, convive con rezagos históricos propios de una relación marcada hasta entonces por la violencia y expulsión en una especie de “esquizofrenia institucional”.

Finalmente, observamos que la organización de la población en situación de calle, tanto en Brasil como más allá de sus fronteras, ha sido un proceso costoso debido a las especificidades de este sector poblacional. No es sino gracias a una conjunción de factores, entre los cuales destacamos el papel de la Iglesia y su rol proactivo en la lucha por el reconocimiento de esta población, la organización pionera de los recolectores y la red de apoyo social asociada al contexto político-institucional ha sido posible; que se ha logrado una organización política de la población en situación de calle y la formación de una identidad colectiva. Su máxima expresión es el *Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)*, primer movimiento social de alcance nacional de la población en situación de calle.

A pesar de las dificultades enfrentadas para consolidarse como actor colectivo, el MNPR – que viene siendo construido a lo largo del último decenio – se constituyó como representante legítimo de la población en situación de calle ante el Gobierno Federal. En este contexto, a partir del 2005 el MNPR se transformó en uno de los protagonistas del proceso participativo de construcción de una política pública nacional intersectorial para la población representada.

¹⁰⁶ Esta población es minoritaria comparativamente con la población total de aproximadamente 190 millones de brasileños.

Históricamente, la lucha por los derechos sociales ha sido la lucha de los “sin derechos” que se organizan para, por medio de la fuerza colectiva, ampliar e implementar los derechos ciudadanos. Como discutimos en el Capítulo 1, la organización de la sociedad civil puede entenderse como una pre-condición para procesos exitosos de participación social en políticas públicas. En este sentido, es fundamental para nuestro objetivo de investigación comprender el proceso de organización de la población en situación de calle, identificando sus contradicciones, desafíos y posibilidades, para poder analizar qué tipo de efectos tendrán las especificidades del sector poblacional en cuestión sobre la participación del MNPR en la construcción de la Política Nacional.

Capítulo 3

Construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle: un proceso participativo

En el presente capítulo buscamos reconstruir el proceso iniciado por el MDS durante el 2005 junto a la participación de la sociedad civil, representada principalmente por la *Pastoral Nacional do Povo da Rua* y el MNPR, conjunción que devino en la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle y del Decreto No. 7.053.

Para abordar las especificidades de dicho proceso estructuramos el presente capítulo en siete apartados. En el primero de ellos analizamos qué factores posibilitaron la incorporación del problema público “personas en situación de calle” en la agenda del Gobierno Federal. En el segundo apartado, indagamos la opción del Gobierno Federal, fundamentalmente en la figura del MDS, por la participación social y las primeras iniciativas para estimularla, enfatizando en la importancia del surgimiento del MNPR en el contexto del proceso participativo. En el tercer apartado discutimos las iniciativas llevadas a cabo para poner en marcha la participación social. En el cuarto apartado exponemos la experiencia del Grupo de Trabajo Interministerial (GTI), los avances que promovió, y las ambigüedades enfrentadas para discutir y consensuar una política nacional. En el quinto discutimos las tensiones generadas en el cierre del proceso, así como las dificultades para garantizar la implementación de la Política Nacional. El sexto apartado relata la construcción del Decreto No. 7.053 y del Comité Intersectorial de Acompañamiento y Monitoreo de la Política Nacional. Finalmente, en un sétimo y último apartado presentamos nuestras conclusiones.

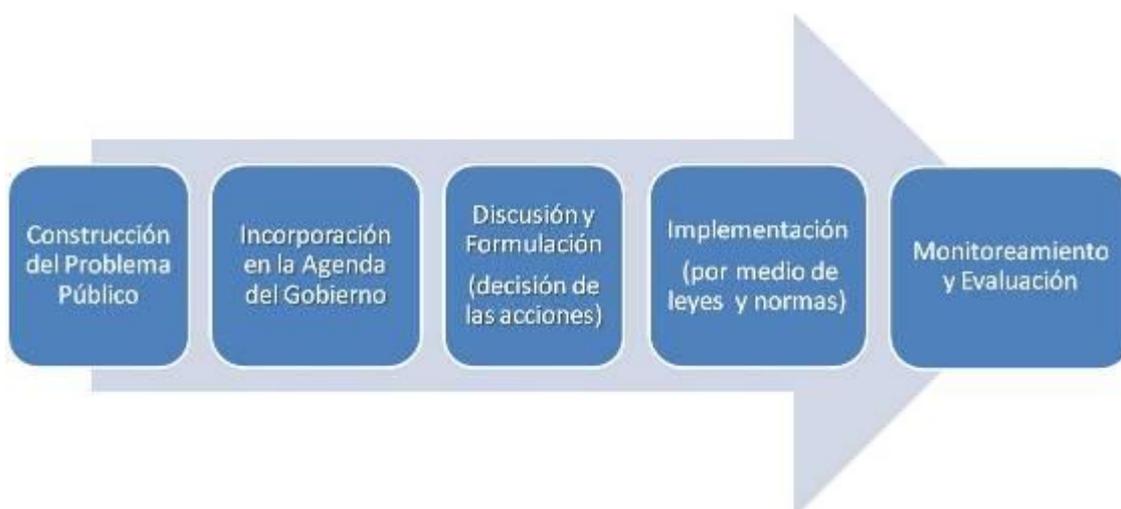
3.1. La incorporación de la problemática en la agenda del Gobierno Federal

Una parte de la bibliografía sobre la participación social en políticas públicas adopta una interpretación procesual de estas políticas, es decir, las considera un proceso compuesto por diferentes etapas donde la sociedad civil organizada puede influir en una o más de ellas (Villar, 2003; Leiras, 2007; Pólis, 2007). La importancia de analizar las políticas públicas según sus diferentes etapas es debido a que cada etapa obedece a dinámicas distintas que afectan la capacidad y las estrategias de incidencia de la sociedad civil (Leiras, 2007, p. 47).

Las etapas para la construcción de una política pública son:

Figura No.1

Etapas de construcción de una política pública



Fuente: Elaboración propia a partir de Leiras (2007) y Pólis (2007).

En el Capítulo 2, hemos presentado el proceso inicial para la construcción de políticas públicas a nivel municipal destinadas a las personas en situación de calle en sus diferentes etapas: 1ª) la construcción del problema público “personas en situación de calle”; 2ª) su incorporación en la agenda de algunos gobiernos municipales (siendo San Pablo y Belo Horizonte pioneros); 3ª) el proceso de diseño; y 4ª) implementación de las primeras políticas públicas a nivel municipal para enfrentar la problemática.

Ahora bien, con relación al ámbito federal nos preguntamos: ¿qué factores posibilitaron la incorporación en la agenda del Gobierno Federal de una problemática habitualmente ignorada, como es el caso de las personas en situación de calle, en los tres niveles de gobierno? En otras palabras, ante el problema público construido: “personas en situación de calle”, buscamos entender qué factores favorecieron el desarrollo de la “segunda etapa” de construcción de una política pública: su incorporación en la agenda del Gobierno de Lula da Silva.

Según nuestro análisis, se trató de una confluencia de diversos factores relacionados tanto con cambios en la administración federal como con el proceso reivindicatorio de la sociedad civil organizada, que terminaron por influenciar la constitución de la agenda gubernamental. Destacamos tres factores/momentos que consideramos principales para entender esta inflexión: i) el Presidente Lula y su proximidad con las clases populares; ii) los recolectores que fueron la puerta de entrada para el Gobierno Federal; y iii) el año 2004, marcado por tres momentos significativos y claves para la consolidación de la problemática en la agenda federal.

De esta forma, destacamos como factores relevantes para la incorporación del fenómeno de las personas en situación de calle en la agenda del Gobierno Federal en primer lugar, la llegada al poder del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) en enero de 2003. El carisma del Presidente y la utilización de un lenguaje popular, además de los programas sociales promovidos en diferentes áreas (educación, cultura, habitación, asistencia, etc.), habrían propendido un acercamiento de su figura a los sectores sociales populares. Entre los sectores socialmente más carenciados a los cuales el Presidente Lula dio particular atención estuvieron los recolectores y la población en situación de calle.

Esta cercanía a la problemática comenzó a partir de una visita que Lula realiza a San Pablo el día 23 de diciembre del 2003. Como resultado de la articulación entre su Jefe de Gabinete, Gilberto Carvalho, representantes de la OAF y de la *Pastoral do Povo da Rua* de la Arquidiócesis de San Pablo, el Presidente participó de la inauguración de la *Casa Cor da Rua*¹⁰⁷, junto a los recolectores y la población en situación de calle (Entrevista 3). Fue un momento histórico, sobre todo para estos sectores sociales marginados donde muchos, por primera vez, participaban de un acto público junto a un Presidente de la República pensado exclusivamente para recolectores y personas en situación de calle. Tal y como remarca una entrevistada al analizar la relación con el Presidente Lula:

Houve uma afinidade pessoal com o Presidente, uma amizade pessoal. Eu acho que isso, junto com o fato de que algumas pessoas da Presidência são muito sensíveis a essas causas sociais, puxou a discussão [sobre a população em situação de rua] para o nível federal. Acho que o fato da gente se reunir com a Presidência é realmente um salto, um avanço. Não é qualquer grupo que consegue isso não (Entrevista 5).

¹⁰⁷ La Casa Cor da Rua es un proyecto social de la OAF que tiene como misión: “Ser um espaço de divulgação da arte-reciclagem buscando contribuir com o potencial criativo e produtivo da população adulta de rua e jovens em situação de risco social” (Cor da Rua, s.f.).

En su discurso, el Presidente Lula demostró sensibilidad ante ambas problemáticas y expresó su voluntad de atender a los reclamos de estos sectores de la población¹⁰⁸. Además, se comprometió a regresar todos los años en las vísperas de navidad con el objetivo de analizar los resultados de sus políticas de apoyo hacia los sectores poblacionales en cuestión, promesa que cumplió hasta el final de sus dos mandatos en 2010, totalizando ocho encuentros.

E eu quero, já, assumir o compromisso - o Gilberto Carvalho, que está aí, papelzinho e caneta - e que, anotem, no dia 23 de dezembro do próximo ano, eu estarei aqui outra vez com vocês. E por que eu quero vir aqui? É para que a gente comece a acompanhar as coisas que a gente diz que vai fazer. Porque a gente coloca as coisas num papel, aprova a lei, aprova aquilo, mas até a coisa começar a funcionar demora muito. (...) Eu queria dizer para vocês da gratidão de estar aqui com vocês. Gratidão, porque eu não acredito que um governante seja capaz de governar um país apenas se a sua cabeça funcionar como uma calculadora. O ser humano é motivado por emoções, e eu acho que a gente tem que vir aqui para sentir, na pele, como é que vive uma boa parte do povo brasileiro, que quer ser respeitada, que quer ter dignidade, que quer que o governo faça o melhor para ela (extracto del discurso del Presidente Luiz Inacio Lula da Silva, Brasil, 2003c).

En segundo lugar, mencionamos la visibilidad lograda y las conquistas de los recolectores como factor importante de estímulo para que el Gobierno Federal iniciase el debate sobre la problemática de las personas en situación de calle. El hecho de que el Presidente de la República afrontara la problemática de los recolectores y de la población en situación de calle personalmente, les dio significativa visibilidad nacional. En un primer momento, la problemática de los recolectores logró destacarse debido al mayor grado de organización política que tuvo este sector poblacional en su momento, habiendo Lula “apadrinado” su movimiento social (MNCR) a nivel nacional. Por otra parte, la visibilidad de los recolectores abrió el camino para la discusión sobre el fenómeno de la población en situación de calle en la escena pública que, como problemática, fue gradualmente se fortaleciendo en la agenda del Gobierno Federal.

Una importante conquista de los recolectores a nivel federal sucedió en septiembre de 2003 con la creación del *Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo*¹⁰⁹, a través de un decreto presidencial (Brasil, 2003b). Fue por medio de dicho Comité Intersectorial, y de la participación del MNCR, que se realizaron las primeras discusiones concretas del Gobierno Federal sobre la población en situación de calle y la necesidad de conocer sus demandas (Entrevista 1 y 9). De esta forma, por medio de los espacios de participación abiertos a los recolectores que el Gobierno Federal se comienza a advertir

¹⁰⁸ Durante el encuentro fue lanzado el sello *Amigo do Catador*, para estimular la colaboración entre alcaldías y cooperativas de recolectores.

¹⁰⁹ Dicho Comité contó con la participación de diversos ministerios, Caixa Econômica Federal y Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) y, además, fueron invitados a participar el Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR) y OSC vinculadas a la temática. Su finalidad era crear políticas que garantizaran condiciones dignas de vida y trabajo a los recolectores, la articulación de políticas sectoriales y el desarrollo de mecanismos de monitoreo y evaluación de su implementación.

una necesidad social por conocer, discutir y pensar políticas públicas para la problemática de la población en situación de calle.

En tercer y último lugar, destacamos el 2004 como año clave para la consolidación de la problemática en la agenda del Gobierno Federal. Este año estuvo marcado por tres momentos significativos que conjugados favorecieron que la población en situación de calle fuera incorporada como público meta de políticas públicas nacionales focalizadas.

El primer momento fue el ataque ocurrido en el mes de agosto a 15 personas que dormían en las calles del centro de San Pablo, de las cuales 7 murieron (Capítulo 2). Este acto de violencia, que fue conocido como “*massacre da Praça da Sé*”, tuvo fuerte repercusión nacional y trajo a la luz otros asesinatos de personas en situación de calle que estaban ocurriendo a lo largo del país. Estos crímenes normalmente hubiesen quedado en el anonimato, sin embargo, dada la dimensión y brutalidad de los ataques, estas muertes tuvieron una inmediata repercusión mediática, así como en diferentes órganos del poder público y en organismos internacionales. La *masacre* de San Pablo contribuyó al aumento de la visibilidad de la problemática ante el Gobierno Federal. Había una demanda hacia el poder público por respuestas, no sólo de justicia pero también se levantó la necesidad de pensar políticas públicas de atención para estas vidas humanas expuestas al peligro diario de las calles.

El segundo momento crucial, durante el año de 2004, para el ingreso de la problemática a las prioridades del Gobierno Federal se da justo después de la masacre, durante el *III Festival Lixo e Cidadania* en Belo Horizonte. Las representatividades de la población en situación de calle que asistieron a la reunión (*1ª. Reunião dos Moradores de Rua*, ver Anexo 6) establecieron una lista de políticas públicas específicas necesarias para atender, a nivel nacional, las demandas de la población en cuestión (Entrevistas 1, 4, 5 y 9). El entonces Ministro del recién creado *Ministerio de Desenvolvimento Social y Combate al Hambre (MDS)*¹¹⁰, Patrus Ananias (PT), sensible a la problemática de dicha población como lo demuestra su trayectoria¹¹¹, y quien asistió al evento, atendió el pedido para dialogar sobre la problemática (Entrevistas 1, 5, 6, 7, 10 y 11). Las OSC y personas en situación de calle de diversos municipios del país argumentaron, en carta entregada al Ministro, la insostenibilidad de una situación social de violencia extrema por lo cual instaban al Gobierno Federal a empezar a implementar políticas concretas de promoción de los derechos para esta población (Entrevistas 1, 4, 5 y 10). El Ministro Patrus Ananias,

¹¹⁰ “O MDS é originário de três estruturas governamentais extintas: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), Ministério da Assistência Social (MAS) e Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família. Com a criação do MDS, em 2004, o Governo Federal centralizou as iniciativas e passou a executar sua estratégia de desenvolvimento social de forma mais robusta e articulada e com maiores investimentos nas políticas públicas, que atendem dezenas de milhões de pessoas” (Brasil, s.f.).

¹¹¹ Como alcalde de la ciudad de Belo Horizonte (1993-1996) desarrolló en esta localidad las primeras políticas públicas de atención social destinadas a la población en situación de calle.

en respuesta, se comprometió a incluir a este sector poblacional entre las prioridades del MDS y a abrir espacios de discusión sobre la problemática.

Por fin, el tercer momento relevante durante 2004 se dio como consecuencia de la segunda visita del Presidente Lula a los recolectores y población en situación de calle en San Pablo en las vísperas de Navidad. En este reencuentro, acompañado del Ministro Patrus Ananias, el Presidente firmó el Convenio No. 1420 cuyo objetivo era la capacitación y fortalecimiento institucional de los recolectores y la realización de acciones destinadas a la población en situación de calle (Brasil, 2004). Para coordinar dicho Convenio el Ministro Patrus Ananias instauró en el MDS un área específica, dando así respuesta a la solicitud que le había sido hecha pocos meses antes durante el *III Festival Lixo e Cidadania* incluyendo la problemática entre las prioridades de su gestión.

De esta manera, a través de una conjugación de factores que incluyen, por un lado, la incidencia de la sociedad civil a través de la lucha de los recolectores, de la articulación de las OSC, y de las reivindicaciones y organización lograda, aunque incipiente, de la propia población en situación de calle, así como factores relacionados con el peso de la iniciativa de los altos mandos del Poder Ejecutivo, a partir de 2004 la problemática de las personas en situación de calle se incluye en la agenda del Gobierno Federal y, más específicamente, en la agenda de trabajo de la Presidencia de la República y del MDS.

3.2. La opción por la participación social

De manera general, una vez que una problemática ingresa a la agenda del gobierno, éste puede proceder de diferentes maneras para formular políticas concretas de abordaje. La alternativa de posibilitar la participación social en la etapa de discusión y formulación de políticas públicas (o en las etapas posteriores de implementación y monitoreo) no es la más frecuente elección de los gestores públicos (Ghanem, 2007, p. 103; Jacobi, 2002, p. 452). Depende, entre otros elementos, de la línea político-ideológica del gobierno y de la trayectoria de los técnicos encargados de llevar a cabo la construcción de la política pública (Dagnino et al., 2006).

No obstante, para el caso en estudio, el Gobierno Federal (especialmente a través del MDS y la Presidencia de la República) ofreció las bases para la participación de la sociedad civil en la discusión y formulación de políticas públicas hacia la población en situación de calle. En este sentido, a partir de 2005, el MDS dio inicio a un proceso inédito, a nivel federal, de discusión del fenómeno social de las personas en situación de calle y, de forma también inusitada, promovió iniciativas que posibilitaron la discusión colectiva y la formulación participativa de políticas públicas intersectoriales dirigidas hacia el sector poblacional en cuestión. Fueron aproximadamente cinco años de proceso participativo.

Además del MDS y la Presidencia de la República estuvieron involucrados otros ministerios e instituciones públicas. Del lado de de la sociedad civil, algunas OSC de estados y municipios diferentes participaron en ciertos espacios institucionales, destacándose la participación de la *Pastoral Nacional do Povo da Rua* (Pastoral Nacional). En este proceso participativo, surge simultáneamente un nuevo actor colectivo: el primer movimiento social de alcance nacional representativo de la población en situación de calle, el *Movimento Nacional da População de Rua – MNPR*. Considerado por el Gobierno Federal un representante legítimo del público en situación de calle, el MNPR se vuelve uno de los protagonistas del proceso de participación a nivel federal.

3.2.1. El estímulo a la participación

Es a partir del Convenio No. 1420 firmado al final del año 2004 (Brasil, 2004), que el MDS – por medio de la *Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)*, y el área de *Proteção Social Especial (PSE)*¹¹² – comienza a discutir la necesidad de crear políticas públicas específicas para la población en situación de calle. Estas políticas estaban respaldadas en parte por el Convenio establecido, en el cual se contemplaba entre sus objetivos, (además de acciones de capacitación, desarrollo y reintegración social junto a los recolectores) el financiamiento de acciones destinadas exclusivamente a la población en situación de calle.

De este modo, a partir de 2005, el pequeño equipo de la SNAS/PSE, responsable por la gestión de dicho Convenio, empezó a realizar acciones enfocadas hacia el público en situación de calle (Entrevista 1). La primera iniciativa fue la realización de un relevamiento sobre dónde existían experiencias con y/o de la propia población en situación de calle. Para realizar este relevamiento inicial, la SNAS desarrolló dos tipos de acciones. La primera, dirigida a las gestiones municipales, que permitió conocer cuáles de ellas tenían políticas o programas hacia al sector poblacional en situación de calle y realizó un levantamiento preliminar sobre el perfil y número de este segmento poblacional¹¹³. La segunda iniciativa fue un levantamiento de las ciudades donde había OSC que actuaban

¹¹² Recordemos que el MDS fue creado en 2004, dando origen además a la Secretaria Nacional de Asistencia Social (SNAS). Dentro de esta Secretaria fueron concebidos dos departamentos: de Protección Social Básica y la Especial. La Protección Social Especial (PSE) quedó responsable por pensar y gestionar el convenio con los catadores de materiales reciclables y, consecuentemente, fue a partir de este departamento que el Ministerio empezó a discutir el fenómeno de las personas en situación de calle. “*A Proteção Social Especial (PSE) destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Para integrar as ações da Proteção Especial, é necessário que o cidadão esteja enfrentando situações de violações de direitos por ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual; abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medidas. Diferentemente da Proteção Social Básica que tem um caráter preventivo, a PSE atua com natureza protetiva*” (Brasil, s.f.).

¹¹³ Fueron consultados 76 municipios (las capitales y aquellos con más de 300 mil habitantes), de los cuales 53 contestaron y 35 supieron informar el número de personas en situación de calle. Los números contabilizaron 25 mil personas, siendo mayoritariamente hombres (80%) hombres, con edades entre los 18 y 50 años (Brasil, 2006b, p. 24).

con esta población, foros de discusión de la sociedad civil o donde la propia población en situación de calle tenía un grado mínimo de organización. Fueron encontradas únicamente 12 ciudades en todo el país dentro de las cuales se había desarrollado algún tipo de iniciativa de la sociedad civil y alguna experiencia generada por la alcaldía (Brasil, 2006b).

Con base en la información recolectada y gracias a los aportes del Convenio No. 1420, el MDS dio el puntapié inicial en la dirección de discutir y formular políticas públicas a nivel nacional destinadas a la población en situación de calle, para ello gestó la realización del **I Encuentro Nacional sobre Población en Situación de Calle** (I Encuentro Nacional, en adelante) (Entrevistas 1, 5, 7 y 9).

Actores públicos y sociales de las 12 ciudades mapeadas fueron llamados a participar del I Encuentro Nacional, realizado en septiembre de 2005 en Brasilia¹¹⁴. La línea seguida por la SNAS fue que la representación debería ser paritaria (Estado – sociedad civil) y tripartita (Estado, OSC y población en situación de calle), iniciativa inédita y significativa para el diseño participativo de políticas públicas para el sector poblacional en cuestión:

(...) era um Encontro que tinha que ter uma representação paritária tanto de pessoas da rua, como de organizações da sociedade civil e representantes do governo. Então ia ser tripartite a composição, mostramos que era essa a perspectiva de ação, que nesse encontro que a gente queria tirar as linhas gerais pra não fazer uma coisa só o Governo pensando (Entrevista 1).

Según informe elaborado por el MDS, entre los objetivos del I Encuentro Nacional estaban:

- ✓ Mapear actores y demandas;
- ✓ Conocer las iniciativas llevadas adelante por gobiernos municipales y OSC;
- ✓ Informar sobre las iniciativas del MDS en relación a las políticas de atención a la población en situación de calle;
- ✓ Levantar propuestas y discutir los desafíos y estrategias para la construcción de políticas públicas nacionalmente articuladas;
- ✓ Discutir estrategias que efectivamente posibilitasen la participación popular y el control social de las políticas públicas destinadas a la población en situación de calle. (Brasil, 2006b, pp. 12-13)

¹¹⁴ Participaron del I Encuentro Nacional: “(...) 55 pessoas, sendo: 34 representantes de 12 capitais ou municípios com mais de 300 mil habitantes, que atenderam aos critérios estabelecidos para o evento (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Campinas, Rio de Janeiro, Niterói, Londrina, Vitória, Fortaleza, São Luis e Brasília); 05 especialistas no tema, na condição de assessores à coordenação do evento, e 17 representantes das diversas secretarias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ressalta-se que os representantes dos municípios relacionados foram assim identificados: 12 representantes de governos municipais, 12 representantes de organizações não-governamentais e 10 representantes de fóruns ou entidades de população em situação de rua” (Brasil, 2006b, p. 12).

Las voces de la sociedad civil presentes (OSC y personas en situación de calle) criticaron principalmente, la fragmentación de las políticas de atención hacia el sector poblacional en cuestión, siendo la integración intersectorial de las políticas públicas considerada el mayor desafío para el enfrentamiento de la problemática (Brasil, 2006b). En el Encuentro se constató la importancia de elaborar una política que fuera más allá del área de la asistencia social y de las políticas paliativas y pasara a involucrar otras áreas de la política tales como salud, trabajo, vivienda, educación, entre otras. En este sentido, los presentes reclamaron la ausencia de representantes de otros ministerios durante el I Encuentro Nacional. En este sentido, la intersectorialidad fue destacada como una estrategia capaz de ofrecer “posibilidades efectivas de salida de las calles” (Brasil, 2006b). Los gestores de asistencia social representantes de gobiernos municipales, coincidieron a su vez con este diagnóstico.

En su exposición, funcionarios del MDS se comprometieron a elaborar una política sectorial nacional en el ámbito de la asistencia social para la población en situación de calle (Brasil, 2006b, pp. 22-25). Por otra parte, las autoridades gubernamentales informaron sobre algunas iniciativas que el Ministerio había venido promoviendo en dicho sentido. Por último, en el Encuentro se destacaron aquellas acciones que dieron inicio a la articulación del MDS con otros ministerios, a fin de formar un grupo de trabajo que tuviese por objetivo elaborar políticas intersectoriales hacia el público en cuestión. Con ello, el MDS asume el rol de agente articulador entre los ministerios y de éstos con la sociedad civil.

Además de la necesidad de articular las políticas sectoriales, otros desafíos para la construcción de una política pública a nivel federal hacia el sector poblacional en cuestión fueron consensuados durante el I Encuentro Nacional. Entre ellos destacamos (Brasil, 2006b, p. 41):

- ✓ Producir informaciones sobre la población en situación de calle;
- ✓ Superar la cultura social de discriminación, intolerancia y asistencialismo;
- ✓ Apoyar y respetar el proceso de organización, asegurando el protagonismo del segmento y autonomía en relación al Estado y las OSC;
- ✓ Asegurar una línea continua de financiamiento en el ámbito de los gobiernos Federal, estatal y municipal.

Igualmente, fueron discutidas estrategias colectivas para dar continuidad a la construcción de una política pública nacional hacia las personas en situación de calle. Destacamos tres de las estrategias elegidas (Brasil, 2006b, pp. 41-42):

- ✓ Producir datos, por medio de la realización de estudios censitarios y cualitativos;
- ✓ Promover la articulación intersectorial y adecuación de las políticas públicas, como asistencia social, salud, educación, vivienda, cultura, trabajo, empleo y

renta, política agraria y agrícola, sistema de garantía de derechos, seguridad y acceso a la justicia;

- ✓ Promover la participación del movimiento organizado de la población en situación de calle en la formulación de las políticas públicas.

Según el informe, el MDS había diseñado un plan inicial de acción previo a la realización del I Encuentro Nacional, no obstante, optó por ponerlo en práctica únicamente después de consultar a la sociedad civil e invitarla a formar parte del plan:

No entanto, esse plano não poderia ser aprovado sem que, antes, fossem ouvidas as representações do movimento organizado dos usuários, das entidades que prestam serviço na área e dos gestores locais, não apenas na perspectiva de legitimar o processo, mas de efetivamente torná-los partícipes dessa construção (Brasil, 2006b, p. 25).

En suma, durante el I Encuentro Nacional se identificaron las principales demandas, desafíos y estrategias para la elaboración de políticas públicas destinadas a las personas en situación de calle, pero, sobre todo, se cultivó la semilla de una **política nacional** para la población en cuestión, que se empieza a gestar a través de la incorporación de dos innovaciones que merecen destacarse.

La primera innovación fue la incorporación de la perspectiva de **intersectorialidad** como estrategia a seguir, ampliando el foco de las políticas sociales hacia las personas en situación de calle, comúnmente centrado en la asistencia social:

Agora, pra elaboração, uma coisa que saiu, que ficou muito evidenciado no I Encontro Nacional foi a questão da fragmentação que havia, e a gente tinha discutido que não podia haver uma política que estivesse apenas no MDS. A gente entendia que tinha que ter política de habitação, tinha que ser discutido muito questões da saúde, que tinha questão de trabalho, que tinha que ser uma política que fosse a mais abrangente e tinha que superar essa questão do MDS, da assistência, para poder ter políticas estruturais realmente que viessem dar respostas as demandas que a população tinha. E a impossibilidade de acessar essas políticas era muito evidente (Entrevista 5).

La segunda cuestión innovadora fue el énfasis que tuvo el planteo estratégico en dar cabida a la **participación de la sociedad civil, así como ponderar positivamente el protagonismo de las personas en situación de calle**. El sector poblacional en cuestión viene de un proceso histórico de innumerables pérdidas y constantes exclusiones, lo cual hizo más loable esta decisión política, a la vez que marcó un hecho inédito en las acciones de gestión política por parte de un gobierno, que buscó ampliar el sentido de inclusión ciudadana a través de la participación real de una población carenciada y vulnerable (población en situación de calle) a través de la formulación de una política nacional e intersectorial. Además, la convocatoria a las OSC para participar, demostró un reconocimiento a toda una trayectoria de acción por parte de estas organizaciones, contrariamente al papel pasivo que el Estado había asumido hasta ese entonces. El

desafío estuvo puesto, en adelante, en tornar efectiva la participación social manifiesta en el discurso del MDS.

De igual manera, hay que destacar el carácter inédito del I Encuentro Nacional que marcó la primera oportunidad de oralización de las demandas ante gestores públicos federales, por parte de los sujetos y organizaciones sociales, siendo una posibilidad reconocida por muchos de los participantes en sus relatos (Brasil, 2006b, pp. 85-87).

Por último, el I Encuentro Nacional posibilitó que OSC y personas en situación de calle de diferentes municipios y estados se encontraran, intercambiaran experiencias, y dieran inicio a un diálogo articulador, estimulando la incipiente articulación de sus luchas.

De igual manera, el Encuentro, al indicar una apertura a la participación de la sociedad civil (específicamente de la población en situación de calle que participa en la construcción de una política pública nacional destinada a solventar sus necesidades ciudadanas), genera la demanda por un actor colectivo compuesto por las propias personas en situación de calle, que pudiera representarlas en el proceso participativo. Lo anterior, vino a fortalecer la idea latente para la creación de un movimiento nacional.

No obstante, aunque hubo una voluntad expresa por organizarse nacionalmente, podemos afirmar que la organización de la población en situación de calle y la articulación de la sociedad civil, eran todavía tenues al inicio del diálogo con el Gobierno Federal durante el 2005. Este panorama empieza a dar señales de cambio como continuidad del propio proceso de organización que la sociedad civil había iniciado pero, en parte, por el impulso recibido a través de las iniciativas del Gobierno Federal, principalmente por medio del MDS. De este modo, es después del I Encuentro Nacional que se oficializa la creación del *Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)*, por ocasión del *IV Festival Lixo e Cidadania* en 2005.

Aunque con paradojas, y enfrentando dificultades para consolidarse como actor colectivo, el surgimiento del MNPR fue importante para el proceso participativo que el Gobierno Federal, a través del MDS, buscaba iniciar siendo apoyado en este sentido, por el Ministerio. De esta forma, el MNPR surge en medio al proceso de diálogo y participación a nivel federal y se torna un actor importante para legitimar tal proceso. Igualmente, este proceso participativo, a su vez, legitima el MNPR como representante legítimo de la población en situación de calle ante el Gobierno Federal.

3.3. Haciendo efectiva la participación social

Nos interesa en el presente apartado caracterizar el proceso que dio concreción al proyecto participativo del Gobierno Lula con relación a la construcción de políticas públicas para la población en situación de calle. ¿Qué iniciativas fueron llevadas a cabo para hacer efectiva la participación social? ¿Cómo se dio dicha participación? ¿Cómo actuaron tanto los actores estatales como los actores sociales (y, sobre todo, la propia población en situación de calle) durante el proceso participativo? Son algunas de las interrogantes que movilizan el presente capítulo.

El Gobierno Federal, por medio del MDS, promovió algunas iniciativas con el objetivo de avanzar en el diseño de políticas públicas, poner en práctica las estrategias definidas conjuntamente durante el I Encuentro Nacional y, además, buscar hacer efectiva la participación social en el proceso. Entre las iniciativas promovidas por el MDS destacamos tres.

La primera iniciativa fue la realización de dos estudios (censales y cualitativos) pilotos sobre población en situación de calle con el objetivo de testear un concepto operacional y una metodología que posteriormente serían replicados en otras ciudades (Entrevista 1 y 5). Las ciudades elegidas para estos pilotos fueron Belo Horizonte y Recife, realizándose los estudios en el segundo semestre de 2005¹¹⁵. En ambos estudios, tanto OSC como la población en situación de calle (sobre todo las personas vinculadas al MNPR recién creado), participaron en la discusión metodológica, la definición conceptual, la elección de las ciudades, así como la realización del estudio (Entrevistas 1, 5, 7 y 9). Todas estas acciones de coordinación por parte del MDS apuntaron a fortalecer la participación legítima del MNPR:

A gente realizou duas pesquisas financiadas pelo MDS com aquela parte do dinheiro que era do Convênio [No. 1420 com os catadores]: a pesquisa em Belo Horizonte e no Recife. E a população de rua participou na discussão da metodologia, participou também da definição conceitual e participou ajudando a realizar essas pesquisas. Era condição para a gente [MDS] poder alimentar mais esse Movimento [MNPR] (Entrevista 1).

La segunda iniciativa del MDS consistió en generar un marco jurídico con el fin de garantizar, a nivel federal, los derechos de asistencia social de la población en situación de calle. Hasta el año 2005, no había ninguna ley a este nivel que incorporara dicha población

¹¹⁵ Inicialmente, fueron elegidas tres ciudades para la realización de los estudios pilotos: Belo Horizonte, Rio de Janeiro y Recife. No obstante, Rio de Janeiro declinó una de las condiciones la cual consistía en asegurar la participación de una institución de investigación durante la realización del estudio. Las ciudades de San Pablo y Porto Alegre, otras dos capitales y ciudades de gran porte factibles para la realización de los pilotos, tuvieron la previsión de hacer estudios propios en el corto plazo (Entrevista 1).

como público beneficiario, pues ni la *Lei Orgânica da Assistência Social* (LOAS - Ley No. 8.742) de 1993 – que dispone sobre la organización de la Asistencia Social en el país – lo contempló. En este sentido, el MDS levantó la discusión de un proyecto de ley ya existente (PL No. 781 de 2003) que tenía como fin alterar la LOAS para agregarle carácter de obligatoriedad a los programas para el público en situación de calle (Brasil, 2003a)¹¹⁶.

No final de 2003 teve os 10 anos de LOAS, da Lei Orgânica da Assistência Social, e houve a IV Conferência Nacional de Assistência Social aonde a gente delibera o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). E aí também a gente começa a incorporar a população em situação de rua no debate da Assistência. Porque nem na Lei Orgânica da Assistência Social estava até então incorporado a população em situação de rua. Então, em 2005 nós [MDS] junto com o Movimento Nacional [MNPR] defendemos um projeto de lei para incorporar essa população na LOAS e este projeto foi aprovado (Entrevista 11).

Debido a la visibilidad que la problemática había alcanzado a nivel público así como para instancias gubernamentales a nivel de Presidencia de la República, MDS y diversos ámbitos federales, se logró la negociación del proyecto de ley No. 781, paralizado hasta entonces, y que logró transformarse en la **Ley No. 11.258** a partir del 30 de diciembre de 2005 (Brasil, 2006a; Anexo 7). Desde este momento las personas en situación de calle pasarían a ser objeto de políticas, programas y servicios federales de asistencia social. El proceso de negociación y aprobación de la Ley No. 11.258, al igual que la realización de los estudios en Belo Horizonte y Recife, también fue dialogado con OSC y el MNPR tal y como reconocen quienes participaron en el proceso (Entrevistas 1, 5 y 7).

La Ley No. 11.258 ofreció el marco normativo que fundamentó la tercera iniciativa destacable del MDS: la creación de un **Grupo de Trabajo Interministerial** (denominado GTI, ahora en adelante), cuyo objetivo consistió en pensar políticas intersectoriales para la población en situación de calle. Como comentamos anteriormente, durante el I Encuentro Nacional, la intersectorialidad de las políticas sociales fue la principal reivindicación de la sociedad civil, consolidándose además como una de las estrategias de continuidad prioritarias pactadas entre MDS y la sociedad civil. De esta forma, el GTI surge como una propuesta del gobierno y una demanda de la sociedad civil.

El MDS, con el fin de hacer posible el diseño de políticas intersectoriales, propone entonces la elaboración de un decreto presidencial¹¹⁷ para la creación del GTI. Dicho decreto estuvo acompañado de la creación en paralelo de un decreto adjunto que beneficiaría a los recolectores. Una vez más, observamos que las acciones del Gobierno

¹¹⁶ El Proyecto de Ley No. 781 de 2003 había sido elaborado por el diputado federal Henrique Afonso del PT (Brasil, 2003a; Silva, 2009, p. 189).

¹¹⁷ El decreto es un acto/instrumento normativo que tiene el Presidente de la República a disposición, previsto para casos especificados en la Constitución Federal de 1988. Para el caso en cuestión, el presidente hizo uso del denominado “decreto autónomo”, el cual se ejecuta sin intermediación de la ley, es decir, no cuenta con la participación del Poder Legislativo para su elaboración o aprobación y tampoco reglamenta leyes preexistentes. De esta forma, la aprobación previa de la Ley No. 11.258 no era un prerrequisito, pero fue decisiva al demostrar una determinación del Gobierno Federal de crear programas para la población en situación de calle, dándole fundamentación legal a la creación del GTI, que a partir de la iniciativa del MDS pudo expandirla a otros ministerios y provocar una discusión intersectorial.

Federal hacia los recolectores y la población en situación de calle se generaron de la mano¹¹⁸.

El decreto del GTI fue elaborado de forma dialogada entre el MDS y actores de la sociedad civil organizada¹¹⁹. Los actores sociales, en general, desconocían las cuestiones técnicas y normativas del proceso, tratándose de un momento de aprendizaje. Por demás, esta experiencia constituyó una oportunidad para garantizar la participación social en este espacio institucional en construcción, buscando plasmar la *participación* como un componente intrínseco al espíritu con que nace el texto del decreto.

La aprobación del GTI exigió una articulación con los ministerios que en él estarían incluidos. Como mencionamos anteriormente, el MDS ya había iniciado un proceso de diálogo con algunos ministerios sobre la necesidad de pensar políticas para la población en situación de calle y, durante el I Encuentro Nacional, se había dispuesto a servir de articulador en este proceso (Brasil, 2006b, p. 24). De esta forma, el MDS contactó y negoció con los ministerios para lograr su inclusión en el GTI.

En definitiva, la institución del GTI fue pieza fundamental en el camino hacia la construcción de políticas públicas y la implementación efectiva de la participación social. Podemos decir que fue un momento fundamental de inflexión que significó, principalmente: i) la consolidación de la temática en la agenda del Gobierno Federal; ii) el tratamiento intersectorial de la problemática; iii) la designación de un espacio institucional para la participación social; y iv) los primeros pasos hacia la construcción efectiva de una política pública nacional e intersectorial para la población en situación de calle.

3.4. Grupo de Trabajo Interministerial (GTI)

El GTI fue creado (Decreto S/N) por el Presidente de la República el día 25 octubre de 2006 en el Palacio Presidencial en Brasilia (Brasil, 2006c; Anexo 8), siendo además firmado el Decreto No. 5.940 que instituye la colecta selectiva en los órganos de la administración pública federal con destinación de los materiales reciclables a asociaciones y cooperativas de catadores (Brasil, 2006d). Por otra parte, el acto público fue un hecho histórico en el cual, por primera vez, personas en situación de calle entraron en condición de ciudadanos de derechos dentro del Palacio Presidencial (Entrevistas 1, 5 y 7). La

¹¹⁸ Es interesante observar acá como, nuevamente, la historia de los recolectores, de la población en situación de calle y de sus respectivos movimientos, se entrecruzan. Observamos un reflejo entre el proceso vivido por el MNCR y el MNPR. El MNCR ya había tenido su Comité Interministerial creado en el 2003 y ahora el MNPR tenía el GTI como espacio de formulación de políticas públicas y discusión para la inclusión social de las personas en situación de calle.

¹¹⁹ Los entrevistados citaron la participación del MNPR, Pastoral Nacional y OAF en estas discusiones (Entrevistas 1, 5, 7 y 9).

importancia simbólica de este acto fue divulgada por el periódico *O Trecheiro* reproduciendo las palabras del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva:

Mas a democracia brasileira não seria completa se por aqui [Palácio Presidencial] não passassem outras personalidades que compõem a população humana e que, muitas vezes, têm trabalho até mais importante que muitos dos que já passaram por ali. Em que momento da história um catador de papel pôde usar a tribuna num Palácio governamental? Em que momento da história um morador de rua pôde utilizar a palavra no Palácio presidencial em qualquer país do mundo? (Costa, 2006, p. 7).

La función operativa del GTI consistió en elaborar estudios y presentar propuestas de políticas públicas para la inclusión social de la población en situación de calle, debiendo primar en su lógica la acción intersectorial de estas políticas (Brasil, 2006c). Para cumplir con su finalidad, el GTI fue compuesto por representantes (un titular y un suplente) de cada uno de las siguientes instituciones:

I- Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre (responsable por la coordinación del GTI);

II - Ministerio de la Salud;

III - Ministerio de la Educación;

IV - Ministerio de las Ciudades;

V - Ministerio del Trabajo y Empleo;

VI - Ministerio de la Cultura;

VII - Secretaria Especial de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República¹²⁰.

El Decreto S/N de 25 de octubre de 2006, establecía 60 días como plazo para la conclusión de los trabajos del GTI, prorrogables por otros 30 días adicionales. No obstante, el GTI inició sus actividades solamente en marzo de 2007 y las concluyó en mayo de 2009, con poco más de dos años de actuación. La incongruencia de la previsión temporal demostró cierta incompreensión del Gobierno sobre la complejidad de los trabajos que serían realizados. Desde la sociedad civil, se tuvo igualmente una expectativa de tiempo mucho más breve de lo que en realidad contempló la realización de los trabajos, tal y como lo denota alguna opinión al respecto: *“Foram dois anos de GTI. A gente pensava que ia ser muito mais rápido e foram dois anos”* (Entrevista 5).

Según el MDS, la extensión de los trabajos del GTI estuvo relacionada con una decisión “correcta” de realizar un estudio censal nacional de la población en situación de calle, y de llevar a Consulta Pública una propuesta de política nacional, cuyos alcances serán discutidos más adelante.

¹²⁰ Posteriormente, en mayo de 2008, el Ministerio de Deportes junto al Ministerio de la Justicia fueron invitados a participar del GTI.

Embora previstos os resultados para 90 dias, com conclusão em janeiro de 2007, o prazo estendeu-se. Primeiro, pela correta decisão de estimar e caracterizar a população de rua no país, já que os censos decenais não a incluíam, e segundo, por submeter à Consulta Pública e debates o texto de uma política nacional para a população em situação de rua (Brasil, 2009e).

3.4.1. Ambigüedades al efectivizar la participación social

Con respecto a la participación de la sociedad civil el Decreto S/N del GTI estableció:

É facultado ao GTI convidar, em caráter eventual, técnicos, especialistas e representantes de outros órgãos governamentais, colegiados e de entidades da sociedade civil para contribuir nas discussões acerca de temas relacionados ao trabalho (Brasil, 2006c).

En el proceso no fue posible negociar la inclusión de la participación formal de representantes de la sociedad civil en el texto del Decreto S/N del GTI (Entrevistas 5, 7 y 10). De esta forma, la participación de la sociedad civil fue propuesta como “facultativa” y “eventual”. Sin embargo, según la opinión de funcionarios del MDS que en su momento estuvieron involucrados en el proceso, la concepción del Ministerio fue la de convocar la participación social de forma regular, lo cual realmente ocurrió de esa manera:

Na realidade a dificuldade estava desde o começo. Nós queríamos colocar representação formal da sociedade civil, mas não foi possível. Então ficou assim, com essa posição de ser facultativo, mas era para ser chamado durante todo o processo e na verdade foi o que aconteceu, pois a sociedade civil foi convocada para todas as reuniões (Entrevista 1).

No Decreto do GTI saiu como facultativa a participação do Movimento [MNPR] e representantes da sociedade civil no geral, mas a gente [MDS] tirou isso desde o começo como deliberação, de que a participação deles seria fundamental, seria regular. Na verdade isso é uma prática do MDS. Nós temos muito essa prática, principalmente na Secretaria Nacional de Assistência Social. Na SNAS a gente não faz nada sem debater com as partes interessadas. Não tinha sentido a gente fazer uma política para um ator que é um ator adulto, que é um ator que tem uma responsabilidade, que tem seu protagonismo, que tem sua liberdade, sem chamá-lo (...). As pessoas que acompanharam todas as reuniões do GTI do começo ao fim, sem faltar nenhuma, foram as pessoas do MNPR, porque a gente [MDS] convidou o Movimento e convidou a Pastoral Nacional (Entrevista 11).

Siguiendo esta dirección, el MDS (responsable por la coordinación del GTI), para operacionalizar el espacio institucional en cuestión, propuso la participación regular de un miembro del MNPR, como representante de los beneficiarios, y un miembro del *Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social* (de ahora en adelante denominado Congemas), como voz de los gestores municipales.

Representantes del MNPR y de OSC vinculadas al GTI evaluaron como insuficiente la participación de un único representante de la sociedad civil propuesta por el MDS

(Entrevistas 5, 7, 9, 10 y 13)¹²¹ y en su momento, buscaron ampliar la representación social, proponiendo la participación de cinco a seis representantes de la población en situación de calle de diferentes ciudades y estados¹²², y de al menos tres representantes de las OSC con actuación adjunta a la población en cuestión.

En este momento, ocurren diversas situaciones de conflicto entre sociedad civil y Gobierno, sobre todo entre MNPR y MDS (Entrevistas 1, 3, 5, 9, 10, 11 y 13). De acuerdo a las versiones de algunos participantes miembros de organizaciones sociales y del MNPR involucrados en el proceso hubo cambios en la propuesta inicial de participación de la sociedad civil.

*Nós queríamos que pelo menos houvesse uma representação do MNPR de 05 ou 06 locais do país, que fosse mais abrangente. Então, aí começaram as negociações políticas e não tinha ninguém das organizações da sociedade civil que participaria do GTI. **A concepção da elaboração da política mudou entre a proposta inicial e o início dos trabalhos do GTI. E aí foi um tempo de muitos conflitos.** (...) A gente brigou para abrir espaço, ampliar esse espaço do povo e conseguimos ampliar apenas para mais uma pessoa do MNPR e a participação da Pastoral Nacional, a única que pôde participar. A gente tentou inúmeras vezes ampliar mais e não conseguimos (Entrevista 5, el resaltado es nuestro).*

Este “cambio de concepción” fue adjudicado, en parte, a la mudanza de técnicos que coordinaban el tema dentro del MDS/SNAS (Entrevistas 1, 3, 5, 9 y 10). Con ello surgen “ruidos” en el diálogo entre los actores de la sociedad civil involucrados y los nuevos funcionarios lo cual tensa el diálogo entre los actores. Por otra parte, la entrada de nuevos ministerios e instituciones públicas al debate tornó más compleja la negociación y la búsqueda de un consenso.

Houve mudança na equipe que coordenava essa proposta da política para a população em situação de rua dentro do MDS e as novas pessoas passaram a pensar que dentro do GTI só teria um representante da população de rua, mudando a expectativa de participação que nós tínhamos (Entrevista 5).

En particular, la nueva postura de los técnicos del MDS, fue evaluada por algunos actores sociales como una transformación que promovió una cierta “discontinuidad de los trabajos” (Entrevistas 1, 5, 9 y 10). Ciertamente estas opiniones están relacionadas a aquellos acuerdos que tácitamente fueron pactados con el equipo técnico antecesor, y que fueron alterados con la entrada de un nuevo equipo de trabajo¹²³. Este equipo trajo una

¹²¹ Entre las OSC se destacan la Pastoral Nacional, pastorales locales, OAF, *Associação Rede Rua*, entre otras citadas.

¹²² Ello porque el MNPR era nacional y, aunque de forma incipiente, representaba las voces de las diferentes regiones brasileñas.

¹²³ La alteración de técnicos se debió a la salida de la técnica responsable por los trabajos con la población en situación de calle, solicitada para trabajar en otra área del MDS. En este sentido, y de acuerdo a las opiniones expresadas por los entrevistados, la decisión del recambio técnico por parte del MDS no fue producto de una decisión arbitraria o autoritaria, sino negociada, pensando en las necesidades del MDS (Entrevistas 1 y 5).

nueva posición, que rectificó los acuerdos, frustrando ciertas expectativas de la sociedad civil respecto a su participación en el proceso.

Frente a esta nueva posición, el MDS argumentó que el principio de la participación social no se había violentado en ningún momento, afirmando que, por el contrario, los actores que más participaron en el GTI habían sido precisamente los actores de la sociedad civil. No obstante, la sociedad civil (representada sobre todo por el MNPR) quería obtener mayoría dentro del GTI y éste “no era el lugar” para medir fuerzas con el Gobierno (Entrevista 11). Por otra parte, el MDS expresó en aquel momento que el MNPR todavía era una organización frágil en otros estados, más allá que Minas Gerais y San Pablo, justificando con ello su decisión de no ampliar los espacios de participación bajo este argumento, tal y cual expresa el relato abajo:

*O MNPR não tinha representação em vários estados como tem hoje [dez/2010] (...). Essa foi uma experiência interessante. Mas eles queriam sim ampliar a participação no GTI, porque **tem essa tendência de querer ser maioria que o governo e não era esse o lugar**. Mas as pessoas que acompanharam todas as reuniões do GTI, do começo ao fim, sem faltar nenhuma, foram as pessoas do Movimento [MNPR]. Porque a gente convidou o Movimento e convidou a Pastoral Nacional (Entrevista 11, el resaltado es nuestro).*

Finalmente, en esta tensión producida a raíz de los nuevos lineamientos del MDS, se produce un proceso de negociación que culmina con la inclusión de un titular adicional del MNPR, pasando a tener 2 titulares (uno de San Pablo y otro de Belo Horizonte). Además, se logró negociar la participación de la *Pastoral Nacional do Povo da Rua* como representante de las OSC. Con relación a las OSC, a pesar del esfuerzo, no fue posible ampliar la participación (Entrevistas 5 y 7)¹²⁴.

Tinha uma reivindicação de outras organizações para participar no GTI, mas a Pastoral Nacional foi escolhida enquanto organização “para” e não organização “de” população de rua porque tinha maior abrangência nacional (Entrevista 11).

Posteriormente, a lo largo del proceso, fue posible negociar la incorporación de suplentes de los representantes titulares de la sociedad civil, ampliando la cuota a cuatro representantes del MNPR (dos de San Pablo y Belo Horizonte) y a dos de la Pastoral Nacional.

Observamos que la anterior situación fue el primer momento de tensión entre MDS y los actores de la sociedad civil involucrados, dado que hasta entonces las propuestas del Ministerio habían sido recibidas de forma positiva por la sociedad civil. Esta fue la primera oportunidad en que las expectativas divergen, exigiendo por parte del MNPR y de la Pastoral Nacional una capacidad de negociación para la búsqueda de una solución

¹²⁴ El criterio de elección de la Pastoral Nacional estaba relacionado con su larga trayectoria en la temática y por ser quizás la única OSC nacionalmente representativa, al estar presente en diversos municipios (Entrevista 1, 5 y 8).

consensuada con el MDS y el GTI, buscando al mismo tiempo articularse para lograr una mayor capacidad de presión.

Como mencionamos, si bien es cierto que el plazo de existencia del GTI se extendió debido a trabajos que el propio Grupo promovió, consideramos que las dificultades en el desarrollo de los mismos y los obstáculos enfrentados para el avance hacia una propuesta de política intersectorial también retardaron el desarrollo del proceso, tal y como veremos en el siguiente apartado.

Cronológicamente podríamos sintetizar en dos etapas el trabajo realizado por el GTI. Una primera etapa que se realiza en el periodo marzo de 2007 a mayo de 2008, y una segunda fase que fue de junio de 2008 hasta mayo de 2009, momento que coincide con el II Encuentro Nacional y la finalización de las actividades del GTI.

3.4.2. Primera Etapa: avances y dificultades para el desarrollo de una propuesta intersectorial

A nivel operativo, las reuniones del GTI eran pautadas con anterioridad por la coordinación, es decir, por el MDS¹²⁵. Durante la primera etapa, que va de marzo de 2007 a mayo de 2008, la propuesta consistió en que los encuentros del GTI fueran básicamente debates temáticos, en donde cada reunión normalmente buscaría agendar un tema relevante para las personas en situación de calle tal como: salud, educación, vivienda, etc. Según el tema elegido, cabría al ministerio correspondiente hacer un levantamiento entre sus programas o proyectos y seleccionar: i) aquellos que eran dirigidos específicamente a la población en situación de calle; o ii) aquellos creados inicialmente para otros públicos, pero que podrían incorporar a las personas en situación de calle entre su público beneficiario (Entrevistas 5, 7, 10 y 13).

El MDS, en su momento, expuso los avances obtenidos con la implementación del *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*¹²⁶ así como los servicios que estaban siendo creados en el ámbito de la asistencia social, específicamente para la atención de la demanda de servicios por parte de la población en situación de calle (Entrevistas 7 y 9).

Como debilidades del GTI se pudo constatar que las iniciativas relacionadas con la prestación de servicios sociales y de política, así como la creación de espacios para la discusión y sensibilización de la problemática fuera del área de la asistencia social, eran prácticamente inexistentes. Además del MDS, el único ministerio que había promovido

¹²⁵ Estos encuentros demandaban a veces dos días completos de discusión, otras veces menos de un día y a veces una hora solamente, dependiendo del tema y, consecuentemente, del ministerio que comandaría la discusión (Entrevista 5 y 9).

¹²⁶ El SUAS fue instituido por la *Política Nacional de Assistência Social* (PNAS) de 2004 y reglamentado por la *Norma Operacional Básica do SUAS* (NOB/SUAS) de 2005. Este organiza los servicios de asistencia social en dos tipos de equipamientos: los *Centros de Referência de Assistência Social* (CRAS) y los *Centros de Referência Especializados de Assistência Social* (CREAS). Para más información ver: Brasil (s.f.).

alguna discusión sobre la atención a las personas en situación de calle fue el Ministerio de la Salud, aunque de forma todavía incipiente (Entrevistas 1, 5, 7, 10 y 13).

Debido a que la mayoría de los ministerios no habían tenido una práctica institucionalizada de discusión, ni prácticas que fundamentaran algún tipo de experiencia en la prestación de servicios para la población en situación de calle, el GTI estuvo signado desde su inicio por el desconocimiento de los representantes públicos sobre la realidad de esta población y, consecuentemente, sobre sus demandas en términos de políticas públicas (Entrevistas 1, 5, 7, 10, 12 y 13).

Mas os ministérios para além da Assistência Social, como o Ministério das Cidades, Educação, Trabalho, eles não tinham qualquer discussão na área de população de rua. Exceto o Ministério da Saúde que já tinha feito uma discussão anterior e eles tinham criado já algumas coisas (...), mas os outros não tinham nenhuma discussão. Então havia uma dificuldade muito grande para articular. E aí, se começou fazer debates temáticos. O que é população de rua? Qual o seu perfil? E não existia quase nada (Entrevista1).

Quando a gente chegava na mesa os ministérios diziam: “Não sei quem é esse povo [em situação de rua]”. Eles não sabiam nada, eles tinham apenas “ouvido falar” dessa população. Ah, porque é andarilho, é trincheiro, é pomba, é isso, é aquilo. Mas eles [os ministérios] não sabiam porque o único serviço que existia pra essa população era o albergamento, era a assistência social. O Trabalho não incluía, a Habitação não incluía. Entendeu? Então aí o Governo Federal começa a chamar a gente [MNPR] pro diálogo, pra discussão para que os membros do GTI pudessem entender as necessidades da população em situação de rua (Entrevista 10).

El escenario en el cual se desenvuelve el GTI mostró la falta de tradición en prácticas de debate dentro del Estado brasileño con relación a la población en situación de calle, tratándose por demás de una discusión incipiente (ver Capítulo 2). De esta forma, con la finalidad de que los ministerios conociesen el perfil y las necesidades del sector poblacional en cuestión y pudieran, a partir de ello, sensibilizarse ante la problemática y sugerir medidas de política pública, se empezó a discutir en las reuniones del GTI cuestiones fundamentales de la población objetivo, que involucraba, entre otros aspectos, la delimitación nocional sobre quién era esta población y cuáles eran sus principales demandas (Entrevistas 5, 9 y 12). Sin esta discusión inicial e introductoria, se mostraba inviable proponer políticas públicas intersectoriales.

Durante esta primera etapa del GTI, las discusiones fueron de carácter general y la participación, tanto de la sociedad civil como de los ministerios, pareciera haber sido desorganizada (Entrevistas 1, 5 y 10). Por el lado de la sociedad civil, había todavía poca comprensión respecto del proceso: la burocracia estatal, los dispositivos normativos, las dificultades de operacionalizar una política y de articular áreas sociales diferentes, era desconocido para los actores sociales involucrados (Entrevistas 1, 5 y 12). De igual manera, el MNPR y la Pastoral Nacional enfrentaron obstáculos para reunirse, discutir, madurar, alinear sus ideas y elaborar propuestas comunes (Entrevistas 5, 6, 7 y 9). Por el otro lado, los ministerios, sumaban al desconocimiento de la problemática, una participación discontinua de sus representantes cambiando con frecuencia los técnicos

responsables, lo cual dificultó el avance de las discusiones, propuestas y una acumulación efectiva del conocimiento de causa (Entrevistas 5, 9, 10, 12 y 13).

Os representantes dos ministérios sumiam. Em uma reunião vinha um, depois na próxima reunião vinha outro e perguntava tudo de novo do zero: “quem é esse público [população em situação de rua]?” Os novos representantes não entendiam. Então você tinha que voltar desde o começo, discutir tudo de novo. Então era difícil avançar (Entrevista 10).

En este sentido, Silva (2009, p. 193) menciona la falta de involucramiento y compromiso de la mayoría de los dirigentes y técnicos de las instituciones públicas participantes. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil hablan de la precariedad con que algunos ministerios participaban de las reuniones del GTI:

Era precário. Porque você tem que ter um comprometimento de agenda. E não tinha um comprometimento de agenda. O MDS chamava, os ministérios apareciam, e se não eram pauta, iam embora. A população de rua não era demanda [dentro dos ministérios], não entendiam quem era esse público e iam embora. O único ministério que ficou e que se comprometeu foi a Saúde. Então foram só esses dois ministérios: o MDS e a Saúde. Então tinha vez que a gente ficava na sala só discutindo com Saúde e MDS, porque os outros não apareciam. Cultura não trazia proposta, Educação não trazia proposta (Entrevista 10).

El MDS y el Ministerio de la Salud fueron los ministerios más comprometidos con el proceso, siendo estas dos áreas las que más avanzaron en la implementación de propuestas de política durante esta primera etapa del GTI.

Tal y como fue concebida la dinámica de participación de los ministerios, se pensó en un proceso holístico de comprensión en el cual, independiente del tema tratado en cada reunión del GTI (fuese el tema de Salud o Educación), era fundamental la presencia de todos los representantes ministeriales con el fin de ir generando una base de aprendizaje sobre la población en situación de calle y que viabilizara las propuestas políticas con base en las nuevas informaciones que se recibían. No obstante, la dinámica no fue esa (Entrevistas 5, 6, 7 y 10).

Por otra parte, la lógica de articulación exigía que los ministerios presentaran sus programas y servicios para que el GTI pudiera analizar la viabilidad de incorporar a las personas en situación de calle entre sus beneficiarios y realizar los ajustes necesarios a esta incorporación. Igualmente, el GTI podía planificar cuestiones centrales que exigían el desarrollo de nuevos programas o servicios específicos para la población en situación de calle. No obstante, con una participación irregular y carente de compromiso por parte de la mayoría de los representantes públicos, poco pudo conocerse de los programas existentes, así como de la posibilidad de generar nuevas propuestas o ajustes parciales.

Cabe destacar que el GTI fue un espacio institucional de participación de carácter consultivo, donde la sociedad civil participó principalmente como un agente de información sobre la problemática, enriqueciendo el debate y buscando sensibilizar a los gestores públicos. No obstante, su poco o nulo poder de decisión y la limitada capacidad para

ejercer una presión política dentro de este espacio, impidieron a los representantes sociales contener la anomia y el desinterés mostrado por algunos ministerios.

En este punto, es importante desnaturalizar que tanto el Estado como la sociedad civil tenían definido a priori lo que significaba incluir socialmente a la población en situación de calle. Por un lado, la gran mayoría de los actores estatales involucrados tenía escaso o nulo conocimiento sobre la problemática y, al igual que la sociedad brasileña, estos actores estigmatizaban a la población en situación de calle. Por otro lado, los actores sociales tenían poco entendimiento del funcionamiento de la gestión pública y de cómo transformar sus reivindicaciones de dignidad y ciudadanía en políticas públicas de inclusión social. De esta forma, tanto las demandas de la sociedad civil como las respuestas a la pregunta “¿cuál es la mejor forma de atender a las demandas de la población en situación de calle?” fueron siendo construidas a lo largo del proceso participativo.

a. Pesquisa Nacional: un avance para el diseño de políticas públicas

Ante la escasez de información cuantitativa y cualitativa sobre la población en situación de calle a nivel nacional, y el consecuente desconocimiento de los ministerios sobre la problemática, se hizo improbable el diseño de políticas públicas. Es por ello que uno de los ejes primordiales discutidos en el GTI fue la urgencia de estudios sobre la población en cuestión.

A pesar que hubo intentos del GTI de incluir el conteo de personas que estaban en situación de calle en el Censo Demográfico del país a ser realizado en 2010 por el IBGE, éste descartó la propuesta (Entrevistas 1, 5, 10 y 11). Como consecuencia, el GIT aprobó la realización del estudio, ejecutado bajo la coordinación del MDS, denominado *Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua* (ver Capítulo 2).

La realización de la *Pesquisa Nacional* fue fundamental en términos de política, pues brindó información pormenorizada para pensar políticas públicas dirigidas hacia el sector poblacional en cuestión, dándoles asimismo a los gestores públicos información fiable y concisa, a nivel nacional, sobre esta población. De esta forma, el estudio fue un avance significativo promovido por el GTI en su primera etapa, el cual, a pesar de las diversas dificultades que afrontó como institución para avanzar en las discusiones y proposiciones, logró generar un estudio de la importancia de la *Pesquisa Nacional*.

Con respecto a la iniciativa del Gobierno Federal para la realización de la *Pesquisa Nacional* debemos destacar la co-participación del MNPR en la planificación, elaboración y ejecución de la investigación, contribuyendo con ello a su propia capacitación y legitimación como Movimiento, y favoreciendo a su vez su articulación a nivel nacional:

A pesquisa contou com a participação do Movimento Nacional da População de Rua e para Múcio Tosta Gonçalves, assessor da Pastoral de Rua de Belo Horizonte, é importante esta participação dos representantes da população de rua. “Ao chamá-los para conhecer os instrumentos e discutir a metodologia, de fato, faz-se com que a pesquisa amplie os

horizontes e possa ser a base da construção de novas políticas”, declara Múcio. Carlos Henrique Cardoso de Aquino, representante da população de rua, também fala da importância da participação da população de rua. Para ele, o diferencial é exatamente essa participação. “Essa parceria vai ajudar o Movimento a se articular em outros Estados” (Costa, 2007, p. 1).

Sin embargo, el proceso no fue lineal y tuvo sus altibajos. La ejecución de la *Pesquisa Nacional* contó con quejas por parte de actores de la sociedad civil cuanto a: i) insuficiencia en el entrenamiento de los encuestadores contratados; ii) la falta de coordinación entre la empresa contratada para realizar el sondeo por parte del MDS y los miembros del MNPR.

Os dados estão chegando com as limitações que cada pesquisa tem. Neste caso, três se destacam: a qualificação dos pesquisadores, a inexperiência da empresa contratada em relação à população de rua e as duvidosas respostas de quem aprendeu a sobreviver no complexo mundo da Assistência Social. Contar sua vida tornou-se uma rotina para quem sobrevive nas ruas. Cada um encontra um clichê para se safar do emaranhado questionário sobre sua vida pessoal (Editorial, 2008, p. 2).

Aunque con contradicciones, la *Pesquisa Nacional* permitió obtener, por primera vez, un número aproximado de 50.000 personas en situación de calle en las capitales y ciudades con más de 300 mil habitantes y levantar informaciones importantes sobre su perfil.

3.4.3. Segunda Etapa: la Consulta Pública

La segunda etapa del GTI dio inicio en junio de 2008, cuando el Grupo presentó su primer producto en términos de propuesta de política pública. Después de más de un año de discusión, fue colocada en Consulta Pública¹²⁷ una propuesta inicial denominada *Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua*¹²⁸ (llamada a partir de ahora Política Nacional). El objetivo de la Consulta Pública fue abrir la discusión a la sociedad civil y a los gobiernos municipales, con el fin de incorporar sus contribuciones para el diseño de la Política Nacional.

La propuesta de Política Nacional consistió en una sistematización de las discusiones del GTI hasta aquel momento. En este sentido, contenía una discusión embrionaria con principios, directrices y algunas propuestas y acciones estratégicas de las diferentes áreas sociales involucradas (derechos humanos, seguridad pública y justicia, trabajo y empleo, desarrollo urbano/vivienda, asistencia social, educación, seguridad

¹²⁷ La consulta pública es un mecanismo que permite la disponibilidad de documentos producidos por las distintas instituciones públicas (en general, políticas e instrumentos legales) para que tanto sectores especializados como la sociedad en general puedan analizarlos y enviar sus contribuciones.

¹²⁸ Una primera versión fue habilitada informalmente a Consulta Pública en mayo de 2008, pero la versión de junio (que contiene mínimas alteraciones en relación con la anterior) fue utilizada como base por la sociedad civil en diferentes ciudades para la discusión. Para tener acceso al texto ver: Rede Rua de Comunicação (s.f.).

alimentaria y nutricional, salud, cultura, planeamiento/presupuesto y gestión). La propuesta puesta a Consulta Pública expresaba entonces una agenda mínima de acciones, debiendo las mismas ser posteriormente detalladas en programas, planes y proyectos por los respectivos ministerios. Es decir, cada órgano público debió definir, con base en las propuestas presentadas, estrategias y mecanismos de operacionalización.

La propuesta dada a Consulta Pública generó cierta movilización de la sociedad civil vinculada a la temática, y contribuyó a la discusión y formulación de propuestas a incluir en el texto elaborado por el GTI, contando además con la participación de diferentes actores sociales en diversos municipios (Entrevistas 1 y 2).

Em 2008 foi lançado pela primeira vez uma proposta de Política Nacional pra ser discutida pela sociedade inteira. Eles [GTI] colocaram na Internet, mas uma coisa muito frágil de cada área, da área da Assistência, do Trabalho e tal. Posta pra ser feito o debate. Aí sim, a partir daí começa a ter uma participação mesmo em termos de debate da sociedade. Por quê? Eles lançaram na Internet alguma coisa que o GTI tinha feito, mas era incipiente demais. Lançou mais com princípios e diretrizes (Entrevista 1).

En la ciudad San Pablo¹²⁹, por ejemplo, un equipo constituido por el MNPR (coordinación local), Pastoral local y otras OSC¹³⁰, organizaron un ciclo de 6 encuentros y 2 *Plenárias FalaRua*¹³¹, con el objetivo de dar a conocer, debatir, y proponer modificaciones a la propuesta de Política Nacional ofrecida por el GTI (Entrevistas 2, 3, 4 y 10). Los encuentros contaron con una fuerte presencia de personas en situación de calle y de OSC. El poder público local, a pesar de haber sido invitado, tuvo poca participación (Editorial, 2008, p. 2). No obstante, alcaldías de otras ciudades del estado de San Pablo participaron de los encuentros de discusión¹³². El protagonismo de las personas en situación de calle fue destacado por algunos participantes de este proceso:

De acordo com Nina Laurindo, da comissão provisória do Fórum Permanente, ao longo da história as entidades que tratam da questão da população de rua e os gestores públicos estavam acostumados a falar e a decidir pela população de rua. Mas neste processo de consolidação da Política Nacional, o próprio Movimento [MNPR] saiu fortalecido. “A

¹²⁹ El proceso de consulta pública fue más registrado y publicizado en el estado de San Pablo debido, en gran parte, al periódico *O Trecheiro – Notícias do povo da rua* (Rede Rua de Comunicação, s.f.). En las demás ciudades y estados del país, fue difícil encontrar informaciones sobre la organización y discusión generadas durante la Consulta Pública (de junio de 2008 a enero de 2009).

¹³⁰ Participaron del equipo coordinador de los trabajos, además: Associação Rede Rua, Serviço Franciscano de Solidariedade (Sefras) y Organização de Auxílio Fraternal (OAF).

¹³¹ 1º. Encuentro: 19/06/2008, 2º. Encuentro: 23/06/2008, 3º. Encuentro: 17/07/2008, 4º. Encuentro: 24/07/2008, 5º. Encuentro: 29/07/2008 y 6º. Encuentro (seminario MDS): 30/07/2008. Plenaria FalaRua: 5 y 12 de julio de 2008. En realidad, hubo más encuentros que el número mencionado, ya que en el 2º. Encuentro los participantes fueron divididos en 7 grupos de trabajo, cada uno tenía el objetivo de profundizar un tema de la Política Nacional: asistencia social, educación, cultura, derechos humanos, vivienda, salud y trabajo y empleo. Estos grupos se reunieron separadamente y consolidaban su discusión con el grupo completo (Rosa, 2008).

¹³² “Além disso, representantes das prefeituras de Araraquara, Campinas, Diadema, Jacareí, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo, São Carlos estiveram presentes em vários encontros e ofereceram contribuições; Araraquara e São Carlos (Anexo I) e Região do BCD (Anexo II) enviaram manifestação por escrito” (Rosa, 2008).

população de rua discutiu sua própria história, sua própria realidade. Ali éramos todos iguais. Não havia um técnico dizendo o que é melhor para o povo da rua. Eles falaram por eles, com linguagem própria”, afirma Nina (Fórum Centro Vivo, s.f.).

Durante el último encuentro en San Pablo se realizó el “*Seminario sobre la Política Nacional para la Inclusión Social de la Población en Situación de Calle*”, organizado conjuntamente con representantes del GTI¹³³, con el fin de discutir la propuesta de Política Nacional. El grupo coordinador de los trabajos en San Pablo aprovechó la ocasión para entregar oficialmente el documento con las contribuciones del Estado de San Pablo a la Política Nacional en Consulta Pública (Rosa, 2008; Entrevistas 3, 4 y 10).

Además de San Pablo, otras ciudades realizaron discusiones organizadas por diferentes actores tanto de la sociedad civil, de la academia, como del poder público (Entrevistas 3, 4 y 10). En la ciudad del Rio de Janeiro, por ejemplo, un seminario fue organizado por el *Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua - RJ* en noviembre de 2008. Participaron del mismo aproximadamente diez municipios del Estado del Rio de Janeiro, con el objetivo de profundizar en la discusión y elaborar propuestas para el documento en Consulta Pública (*Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua-RJ*, 2009). Representantes del GTI estuvieron presentes y hablaron sobre la propuesta de Política Nacional en Consulta Pública. Al final del Seminario se presentaron las propuestas del Estado del Rio de Janeiro a ser enviadas al GTI.

Actores del mundo universitarios también se movilizaron para discutir y proponer políticas, como fue el caso de la *Universidade Federal de São Carlos - UFSCar* (2008), *Universidade de Brasília* y *Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais* (Entrevistas 1 y 4), entre otros.

El GTI, también buscó – sobre todo por medio de su coordinación a través del MDS – estimular la discusión de la Política Nacional junto a la sociedad civil, participando de al menos cuatro seminarios: en San Pablo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, y Fortaleza; ello con la finalidad de ampliar la discusión e incorporar nuevas contribuciones (Entrevistas 1 y 11).

De esta manera se abrió un periodo fértil de discusiones en todo el país que no se restringieron al ámbito de la Consulta Pública. La *Pesquisa Nacional*, la cual fuera divulgada en abril de 2008, también contribuyó para instigar las discusiones.

¹³³ En dicho Seminario tanto el MDS como el Ministerio de la Salud estuvieron presentes.

a. Negociaciones para la redacción definitiva del texto oficial de la Política Nacional

Inicialmente, la expectativa era que la Consulta Pública se prolongara de junio a julio de 2008¹³⁴, pero los plazos se extendieron. Después de una primera ronda de debates y seminarios realizados por el país, el MDS y el GTI realizaron una sistematización preliminar de las contribuciones recibidas (Entrevistas 1, 4, 5 y 10). Una nueva versión de la Política Nacional fue puesta en Consulta Pública en noviembre 2008 con el fin de recibir más contribuciones de la sociedad¹³⁵ y finalmente prescribió el 30 de enero de 2009 (Brasil, 2008c).

Finalizada la “segunda versión” de la Consulta Pública, el GTI se abocó a la revisión de una inmensa cantidad de información enviada de diversas partes del país. Los seis representantes de la sociedad civil en el GTI (cuatro del MNPR y dos de la Pastoral Nacional, incluyendo los suplentes) sintieron el “peso de la responsabilidad” de cerrar un texto final de la Política Nacional que lograra reflejar las diversas contribuciones recibidas durante la Consulta Pública.

Nós sentimos muito peso da responsabilidade, porque nós não queríamos fechar unicamente nós 6 [representantes da sociedade civil no GTI]. Era uma responsabilidade fechar essa Política Nacional sozinhos, porque era o país todo que estava discutindo. Aí era uma responsabilidade muito grande a gente bater o martelo. Depois da Consulta Pública vieram muitas propostas (...). Como que é que a gente ia fechar um texto? (Entrevista 5).

Buscando ampliar la participación de la sociedad civil en la discusión, la Pastoral Nacional organizó, conjuntamente con el MNPR, un encuentro en la ciudad de Belo Horizonte¹³⁶ para discutir una propuesta de Política Nacional que incorporase las contribuciones recibidas durante la Consulta Pública¹³⁷. El resultado de esta discusión sería presentado en la siguiente reunión del GTI. De esta forma, el encuentro tenía como fin subsidiar a los representantes de la sociedad civil para las discusiones que tendrían lugar en el GTI, contando con la presencia de representantes del MNPR y auxiliares de diferentes estados:

¹³⁴ Información con base en el Acta de la IX reunión del GTI ocurrida el 20/05/2008, única acta que fue publicitada y a la cual tuvimos acceso (Congemas, 2008).

¹³⁵ El 29 de enero de 2009 el grupo coordinador de los trabajos en San Pablo escribió una carta al MDS expresando su sorpresa y decepción con la nueva versión de la Política Nacional puesta a Consulta Pública, porque las contribuciones del Estado de San Pablo entregadas el 30 de julio de 2008 fueron escasamente contempladas por el MDS (Rede Rua de Comunicação, s.f.).

¹³⁶ El encuentro fue de 13 a 16 de febrero de 2009 (O Arcanjo no Ar, s.f.).

¹³⁷ El MDS había contratado una consultoría para sistematizar las contribuciones que tuvieron origen en la Consulta Pública. Esta sistematización fue enviada a los miembros del GTI y fue con base en este texto que la sociedad civil discutió sus propuestas (tanto las nuevas como las hechas durante la Consulta Pública) (Entrevistas 4, 5 y 11).

Tínhamos uma reunião da Pastoral Nacional e resolvemos ampliar. Chamamos alguns assessores pra poder estar discutindo e também chamamos mais pessoas do Movimento [MNPR]. Fizemos acho que dois ou três dias inteiros pra gente trabalhar cada questão da Consulta Pública, aí foi formado um grupo mais ampliado (...). Enfim, a gente foi ampliando pra poder estar discutindo a Política Nacional (Entrevista 5).

De esta forma, los representantes de la sociedad civil se articularon para incorporar las sugerencias recibidas durante la Consulta Pública y elaborar una propuesta final de texto para una Política Nacional. Este proceso parece haber sido enriquecedor porque, además de ampliar la participación de la sociedad civil en la elaboración del texto final, también posibilitó una mayor reflexión, formación, y articulación nacional de actores sociales alrededor de la Política Nacional. La sociedad civil logró a partir de entonces, organizar su intervención en el GTI y llevar a cabo, a través de sus representantes, propuestas concretas para ser discutidas y negociadas, punto por punto (Entrevistas 1, 2, 5 y 10):

Nós tivemos duas reuniões de GTI depois da última Consulta Pública, que nós fomos com nosso material discutido em Belo Horizonte e eles [Governo] tinham o material da Consulta Pública. Então, a gente foi batendo o martelo em cada ponto. O MDS minimamente tinha feito uma sistematização. (...) A gente estava muito fortalecido porque cada ponto a gente debatia. Então foi custoso, mas a gente conseguiu. Fomos com mais segurança também, com mais representação (Entrevista 5).

Hubo al menos dos reuniones del GTI, posteriores a la Consulta Pública, en las cuales se debatieron cada uno de los puntos de la Política Nacional propuesta, siendo algunos de los mismos cuestionados, discutidos, y negociados nuevamente. Este proceso generó además la modificación de algunas propuestas, así como la eliminación y ampliación de otras.

La última reunión del GTI tuvo como objetivo cerrar con las discusiones sobre la Política Nacional para iniciar con la etapa de presentación prevista para el *II Encuentro Nacional sobre Población en Situación de Calle* (II Encuentro Nacional), durante el primer semestre de 2009. De esta manera, se sistematizó una propuesta consensuada de Política Nacional para la Población en Situación de Calle¹³⁸ la cual reflejó el proceso de negociación al interior del GTI¹³⁹.

¹³⁸ Es posible notar una simplificación en el nombre del texto, en el cual fueron retiradas las palabras “para la inclusión social”. Veremos que, en adelante, tanto poder público como sociedad civil adoptarán este nombre simplificado.

¹³⁹ Ver Anexo 9.

3.5. II Encuentro Nacional: tensiones en el cierre del proceso

En mayo de 2009 fue realizado en Brasilia el **II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua** con el objetivo de validar la propuesta de “Política Nacional para la Población en Situación de Calle”, luego de haber sido sometida a Consulta Pública. Participaron representantes de diversas afiliaciones: movimientos sociales, OSC, personas en situación de calle, Congemas, consejos de políticas públicas y autoridades del Gobierno Federal¹⁴⁰.

El II Encuentro Nacional fue marcado por mucha tensión entre representantes del Gobierno Federal y de la sociedad civil. Fue un encuentro “de conflicto y de mucho desgaste” (Entrevista 5) por diversos motivos entre los cuales se destacan: i) los problemas en la organización administrativa del MDS; ii) el escaso compromiso de algunos ministerios; y iii) la dificultad de pensar estrategias conjuntas para la implementación de la Política Nacional.

De esta forma, el primer motivo de tensión fue la precaria organización administrativa del evento realizada por el MDS, el cual generó frustraciones en gran parte de las OSC y organizaciones de la población en situación de calle presentes. Uno de los principales motivos de dicha frustración fue la disminución del número de participantes de la sociedad civil en el evento debido a problemas administrativos¹⁴¹.

A avaliação do II Encontro Nacional tomou boa parte do tempo da plenária em que muitas pessoas se manifestaram quanto ao sentimento de desrespeito e revolta pela desorganização ocorrida, particularmente quanto às passagens que não chegaram. Os que conseguiram viajar também observaram a falta de educação de determinados dirigentes públicos, ressaltando o ministro Patrus Ananias e Gilberto Carvalho, assessor e representante do Presidente Lula que pediram desculpas. Foi consenso que houve preparo das pessoas para participar do encontro nacional e que o Movimento Nacional da População de Rua se fortaleceu (Rosa, 2009, p. 2).

Por su parte, el MDS reconoció que hubo fallas que afectaron la claridad de la información sobre la logística puesta a disposición de los representantes de sociedad civil invitados al Encuentro:

¹⁴⁰ Fuentes consultadas presentan datos divergentes en cuanto al número de participantes. Según *O Trecheiro* hubo aproximadamente 120 participantes (Redação, 2009a, p. 3), en tanto que datos no oficiales del MDS hablaron de una asistencia cercana a los 250 participantes (Brasil, 2009e).

¹⁴¹ De una lista de aproximadamente 250 personas invitadas como representantes de la sociedad civil, solamente unas 100 concurrieron al Encuentro. Eso debido, en su gran mayoría, a problemas logísticos para la tramitación de los pasajes aéreos. Hubo denuncias de diversas partes del país de personas que pasaron horas en aeropuertos y que no pudieron embarcar porque sus pasajes no llegaron (Entrevistas 1, 5 y 10). Igualmente, todavía con relación a los factores organizativos, y ya durante el II Encuentro Nacional, hubo confusión con la versión de la Política Nacional que el MDS puso a disposición de los participantes para el debate. Según diversas opiniones de algunos asistentes al encuentro la versión puesta a disposición no era la más actual siendo necesario poner en circulación a través de fotocopias de original la versión más actualizada del documento.

Eu acho que teve alguns descuidos nossos lá da organização [MDS/SNAS] por conta de acúmulo de trabalho, por uma série de coisas. Acho que teve uma dificuldade e erros nesse sentido de fazer um Encontro Nacional para população em situação de rua, onde eles [sociedade civil] criaram uma expectativa de ir muita gente e nós trabalhamos com um número de 120 pessoas. E isso deu vários problemas de gente ficar no aeroporto sem passagem. E aí eu acho que também teve nossa culpa, de não ser muito claro e dizer: "olha, se você não me der seu CPF [Cadastro de Pessoa Física], você não vem". Porque começaram a dar 1 CPF para 10 pessoas (Entrevista 11).

El segundo motivo generador de tensiones fue el escaso compromiso de algunos ministerios con el II Encuentro Nacional y con los debates generados. Prueba de ello es que algunos ministerios no tenían representantes en la mesa de apertura, en tanto que otros ministerios habían enviado técnicos que no participaron del GTI y que, por primera vez, discutían la cuestión de la población en situación de calle.

O ministério do Trabalho compunha o GTI. Mas o Ministério do Trabalho mudou várias vezes os seus representantes. Tanto é que, no dia do II Encontro Nacional, 3 anos depois de ter sido constituído o GTI, quem estava lá era uma pessoa que pela primeira vez tinha ido, que tinha sido nomeado naquele dia e que não sabia do que se tratava o encontro. E no dia do Encontro Nacional, tinha alguns representantes de ministérios que não foram. Tinham alguns ministérios que não tinham representantes na mesa de abertura, por exemplo (Entrevista 1).

En este sentido, la actuación de algunos ministerios durante el II Encuentro Nacional no fue diferente de su actuación en las reuniones del GTI. Una vez más, quedó evidenciado que, al igual que sucedió durante los dos años de discusiones en la interna del GTI, el tema relacionado con personas en situación de calle, a pesar de su legitimidad y de estar incorporado en la agenda de la Presidencia de la República, no tuvo suficiente fuerza para su aceptación, ni la adherencia necesaria de algunos ministerios claves que participaron del GTI.

Por último, evaluamos como tercer motivo causante de tensiones y conflictos, la dificultad de pensar estrategias conjuntas para la implementación de la Política Nacional. Los representantes de la sociedad civil involucrados en el proceso, que ya poseían una mayor elaboración de sus demandas y propuestas, buscaron que éstas fuesen debatidas con seriedad y compromiso durante el II Encuentro Nacional, y que además fuesen incorporadas por los agentes estatales como propias. Esta incorporación de propuestas significaba además que las instituciones públicas presentes adquirieran el compromiso de pensar estrategias de implementación de dichas propuestas en sus programas, ya sea, a través de la creación de leyes o decretos.

Sin embargo, en la práctica, parecía no haber mucha concordancia entre aquello que proponía la Política Nacional y aquello que algunos ministerios estaban dispuestos a asumir. Ello debido, en parte, al escaso compromiso de los ministerios, pero también por considerarse algunas propuestas inviables o por no estar de acuerdo con las mismas. A modo de ejemplo, vemos como el MDS rechaza una propuesta con la cual no estaba de acuerdo:

Teve várias divergências. Coisas impossíveis como, por exemplo, querer estender o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para toda população em situação de rua. Tem que mudar a Constituição pra isso. Além disso, jamais defendo isso como proposta, porque você vai fazer um movimento de muita gente, por exemplo, querer ir pra rua para ter um benefício (Entrevista 11).

Esas contradicciones quedaron en evidencia durante el II Encuentro Nacional. No obstante, como no se trataba de una instancia de creación de derechos efectivos y no implicaba un compromiso formal, sino únicamente un espacio de discusión y sistematización de propuestas, los ministerios no pusieron obstáculos a la presentación de una propuesta textual final para una Política Nacional.

Es por ello que el Encuentro no significó necesariamente una adhesión por parte de los ministerios a la propuesta de Política Nacional. De esta forma, durante el II Encuentro Nacional, no fue posible llegar a un consenso entre los miembros del GTI sobre el texto final de la Política Nacional, es decir, no fue posible consensuar las propuestas llevadas. Tampoco fue posible desarrollar estrategias conjuntas para implementar la Política Nacional, ni pactar compromisos de continuidad.

En definitiva, el texto final de la Política Nacional discutido durante el II Encuentro Nacional no tuvo el alcance como herramienta política para exigir el respaldo de los ministerios, lo cual imposibilitó la puesta en práctica de su contenido debido a la falta de dispositivos legales (leyes o decretos, por ejemplo). De esta forma, el texto final de la Política Nacional se constituyó más como una referencia, que sirvió como guía para futuras construcciones de políticas públicas. El gran desafío pasó a ser que las propuestas contenidas en aquel documento se transformaran en derechos efectivos, por medio de instrumentos reglamentares adecuados (leyes, decretos, ordenanzas, etc.).

Al final del II Encuentro Nacional, un representante del MNPR-SP leyó la **Carta de Brasília Aberta ao Presidente da República Federativa do Brasil**, elaborada con anterioridad al evento, y firmada por el MNPR y representantes de la sociedad civil presentes¹⁴². La carta expuso trece puntos considerados prioritarios para la generación efectiva de una Política Nacional cuyos puntos medulares se proponían ser implementados con urgencia en el plazo máximo de 365 días. Además, como medida estratégica para dar continuidad y efectividad a la Política Nacional, se solicita la creación inmediata de un Comité Nacional compuesto tripartitamente (gobierno, beneficiarios y sociedad civil) con el objetivo de subsidiar la reglamentación y monitorear la implementación de la Política Nacional.

La elaboración de dicha Carta demuestra una posición articulada por parte de los actores de la sociedad civil que se hicieron presentes en el Encuentro, y que de manera consensuada presentaron un documento reivindicatorio con propuestas prioritarias. La interpretación que realizaron los representantes del MDS no fue la mejor, aduciendo que

¹⁴² Ver Anexo 10.

hubo “sintonías diferenciadas” durante el II Encuentro Nacional, producto de una lógica de negociación limitada por parte del MNPR (Entrevista 11). Finalmente la situación devino en un cisma del MNPR con el MDS:

No II Encontro Nacional eu acho que teve sintonias diferenciadas. Para nós [MDS] ele era um momento de fechamento, de ápice. A gente levou para lá o caldo da Consulta Pública eletrônica. Seria, vamos dizer assim, uma reunião ampliada do GTI. Para nós era para ser uma coisa de festa, de ápice e acabou não sendo isso. Porque nós trabalhamos nessa lógica, mas o movimento [MNPR] trabalhou uma lógica muito mais de um fortalecimento dele. E foi um momento de cisão, pelo o que deu pra perceber, onde o movimento se organizou num manifesto [Carta] sem muito partilhar com o MDS. A gente ficou sabendo quase na última semana que ia ter uma Carta. Tudo bem ter um documento, mas como que ia ser dado, em que momento? Isso não foi muito partilhado (Entrevista 11).

Después del II Encuentro Nacional, quedó visible el desgaste político de la relación entre la sociedad civil (sobre todo del MNPR y la Pastoral Nacional) y algunos representantes de instituciones públicas, fundamentalmente del MDS/SNAS¹⁴³. El GTI debió haberse reunido posteriormente para finalizar y publicar el texto de la Política Nacional, además de pensar en estrategias para la implementación de lo discutido en términos normativos, pero después de los conflictos durante el Encuentro la relación se mostró muy desgastada¹⁴⁴ y el GTI no volvió a reunirse.

3.6. Decreto No. 7.053 de la Política Nacional

Ante la omisión del MDS de convocar el GTI, la sociedad civil buscó articularse por otras vías para avanzar en el diseño de instrumentos normativos que posibilitasen que las propuestas contenidas en la Política Nacional fuesen concretizadas. Con este objetivo en mente, el grupo conformado por el MNPR, Pastoral Nacional y diversos apoyadores de la sociedad civil que venía reuniéndose desde el término de la Consulta Pública, decidió crear el *Fórum Nacional Provisório da População de Rua* (Bessi, 2009, p. 3). Este foro se reunió en junio de 2009 con el fin de proponer lineamientos para garantizar la implementación de la Política Nacional, así como concretizar una propuesta para la creación de un Comité de Acompañamiento y Monitoreo de dicha política.

¹⁴³ Después del II Encuentro Nacional la Secretaria de la SNAS fue exonerada del cargo, así como algunos de sus técnicos, incluso aquellos que coordinaban la temática de la población en situación de calle. Según entrevistas, eso no estuvo asociado exclusivamente a las fallas en la organización del evento, pero contribuyó.

¹⁴⁴ No fue publicado un informe final del II Encuentro Nacional tal y como si sucedió con el I Encuentro Nacional. El MDS llegó a contratar consultoras que elaboraron tal informe, pero el mismo no fue acepto por los representantes de la sociedad civil en el GTI. Según algunos entrevistados, la parte problemática no se dio en los contenidos de la propuesta de políticas para la población en situación de calle, sino en los apartados de “presentación” e “introducción”, en los cuales se recuenta el proceso de construcción de la Política Nacional. Todavía según entrevistados, no se había reconocido la participación y el aporte hecho por la sociedad civil al proceso (Entrevistas 1, 5, 10 y 13).

A partir de articulaciones realizadas entre actores de la sociedad civil y gestores de la Presidencia de la República se invitó, en el mes de agosto, a representantes de la sociedad civil y del MDS a una reunión en Brasília¹⁴⁵. El objetivo era discutir la propuesta de construcción de un decreto presidencial con base en el texto final de la Política Nacional discutido en el II Encuentro Nacional. Este sería el primer marco normativo de la Política Nacional y el primer paso para poner sus propuestas en práctica, por lo menos algunas de ellas. Después de dicha reunión, quedó decidido que el Gobierno enviaría, para la consideración de los actores sociales, una propuesta de decreto (Entrevista 5 y 10).

La sociedad civil recibió la propuesta y a partir de allí estableció mecanismos para la inclusión de medidas e instancias que consideraron indispensables. Esta postura fue definida por uno de los entrevistados como “la gran lucha política” que se dio durante el segundo semestre de 2009 (Entrevista 5). Esta lucha se daba porque los actores sociales querían garantizar la presencia de algunos puntos que consideraban esenciales, entre los cuales se destacaban: i) la creación de un centro de derechos humanos para la población en situación de calle; ii) la creación de un comité intersectorial para monitorear la implementación de la Política Nacional que fuera deliberativo y que contase con la participación de representantes sociales; y iii) la implementación de una coordinación del comité a través de la Secretaria Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República¹⁴⁶.

Durante el mes de septiembre el *Fórum Nacional Provisório da População de Rua* volvió a reunirse para discutir, con base en la propuesta del Gobierno, sugerencias de cambios en el texto del decreto¹⁴⁷. Hubo una segunda reunión en Brasília, en octubre del mismo año, entre Gobierno y sociedad civil para iniciar negociaciones (Rosa, Costa, Ferro & Bessi, 2009, p. 3). Y no fue sino a través de un proceso intenso de negociación con el Gobierno que se firmó en el mes de diciembre de 2009 el decreto en cuestión.

De esta forma, tiene origen el Decreto No. 7.053 que instauró la Política Nacional para la Población en Situación de Calle (Brasil, 2009c; Anexo 11), el cual fue firmado por el Presidente Lula en diciembre de 2009 en su séptima visita anual a los recolectores y población en situación de calle en la ciudad de San Pablo. Por primera vez en la historia brasileña el sector poblacional en situación de calle tenía una política a nivel nacional dedicada a la protección y promoción de sus derechos ciudadanos.

¹⁴⁵ “No dia 13 de agosto, aconteceu uma reunião em Brasília, na Casa Civil, com a presença de Gilberto Carvalho, secretário do Presidente Lula, de representantes do Ministério de Desenvolvimento Social e da sociedade civil (Cristina Bove, Anderson Lopes, padre Júlio Lancellotti, Regina Maria Manoel e Samuel Rodrigues) para avaliar a continuidade da discussão da Política Nacional. Em princípio, ficou acertado o dia 7 de outubro deste ano para a constituição do Comitê Tripartite” (Redação, 2009b, p. 3).

¹⁴⁶ Esta demanda está vinculada a que los actores sociales percibieron a lo largo del proceso que para proponer una discusión intersectorial sería necesario que ésta fuera coordinada un por órgano público capaz de promover un diálogo que agregara otras áreas de las políticas sociales, como es el caso de la Secretaria mencionada (Entrevistas 5, 10 y 13). El objetivo era sacar el foco de la asistencia social y del MDS.

¹⁴⁷ “No dia 25 de setembro aconteceu o encontro do “Fórum Nacional de Acompanhamento de Política Pública”, em Belo Horizonte, com representantes de aproximadamente 10 Estados para avaliar e propor encaminhamentos da Política Nacional para a População em Situação de Rua (...)” (Redação, 2009c, p. 3).

Como logro concreto, el Decreto No. 7.053 creó el Centro Nacional de Defensa de los Derechos Humanos para la Población en Situación de Calle y Recolectores de Materiales Reciclables – CNDDH¹⁴⁸. Igualmente, instituyó el Comité Intersectorial de Acompañamiento y Monitoreo de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle – CIAMPRua¹⁴⁹, sin atribuciones deliberativas, e integrado por nueve representantes de la sociedad civil y nueve de instituciones públicas federales¹⁵⁰. Además, la coordinación del Comité Intersectorial quedó en manos de la Secretaria Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República. El Comité Intersectorial sería el espacio institucional propicio que garantizaría la continuidad de la participación social en la construcción de políticas públicas destinadas a la población en situación de calle, así como en el monitoreo de su implementación.

No obstante, muchas reivindicaciones quedaron por fuera del Decreto No. 7.053, sobre todo aquellas relacionadas a propuestas concretas de programas y servicios para la población en situación de calle en las diferentes áreas sociales: salud, educación, trabajo, vivienda, entre otras. El área de salud que, como mencionamos, había demostrado un mayor interés por la problemática durante las discusiones del GTI, avanzó por caminos propios. De esta manera, el Ministerio de la Salud firmó el 24 de diciembre de 2009 la Portaria No. 3.305, instituyendo el Comité Técnico de Salud para la Población en Situación de Calle, y cuyo objetivo ulterior consistió en la inclusión de dicha población en los servicios y programas públicos de salud así como en aquellos programas específicos para casos particulares que así lo necesitaran (Brasil, 2009d)¹⁵¹

¹⁴⁸ Nombre en portugués: Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis - CNDDH.

¹⁴⁹ Nombre en portugués: Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua - CIAMPRua.

¹⁵⁰ Representantes sociales: cinco de organizaciones de ámbito nacional de la población en situación de calle (como, por ejemplo, el MNPR) y cuatro de entidades cuya finalidad es el trabajo con esta población. Entidades públicas: Secretaria Especial de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República y los siguientes Ministerios: Desarrollo Social, Justicia, Salud, Educación, Ciudades, Trabajo y Empleo, Deportes y Cultura.

¹⁵¹ Ver anexo 12.

3.7. Conclusiones

En el presente capítulo analizamos cómo la problemática de las personas en situación de calle, que se había constituido como un problema público en algunos municipios a partir del final del decenio de 1980, logró ingresar en la agenda del Gobierno Federal. Según nuestros análisis, este logro estuvo relacionado a una confluencia de diversos factores que están relacionados tanto a la organización y presión de sectores de la sociedad civil, como a la iniciativa de los altos mandos del Poder Ejecutivo. De esta forma, a partir de 2004, la problemática logra entrar en la agenda federal y, más específicamente, en la agenda de la Presidencia de la República y del MDS.

Al incluir como prioridad la problemática de las personas en situación de calle, el Gobierno Federal optó por estimular un proceso participativo de construcción de políticas públicas nacionales hacia el sector poblacional en cuestión. Como mencionamos, el estímulo a la participación de sectores que comúnmente tenían poco o ningún espacio para el diálogo y la negociación política fue una marca particular del Gobierno de Lula da Silva. De esta forma, a partir de 2005, el MDS inicia un proceso inédito en la historia del Estado brasileño que incluye la discusión del fenómeno social por parte de las personas en situación de calle y, también de forma inusitada, la promoción de iniciativas que posibilitaron la participación de la sociedad civil en la discusión y formulación de políticas públicas intersectoriales dirigidas hacia el sector poblacional en cuestión.

Fueron aproximadamente cinco años de proceso participativo en los cuales, además del MDS y la Presidencia de la República, estuvieron involucrados otros ministerios e instituciones públicas. Del lado de de la sociedad civil, OSC de diversos estados participaron en diferentes espacios institucionales destacándose la participación de la Pastoral Nacional. El MNPR, a su vez, se fortaleció a lo largo del proceso de diálogo y a través de su participación a nivel federal, siendo un actor fundamental a la hora de legitimar el proceso participativo que el Gobierno Federal, a través del MDS, buscaba instalar. De igual manera, el proceso fortaleció al MNPR como representante legítimo de la población en situación de calle a nivel federal.

Diversas iniciativas y espacios institucionales fueron creados para promover la discusión de la problemática de las personas en situación de calle y la participación social en la construcción de políticas públicas. Entre ellos se destacan: el I Encuentro Nacional; la Ley No. 11.258; la creación del GTI; la realización de la *Pesquisa Nacional*; la realización de una Consulta Pública; y el II Encuentro Nacional.

Todo este proceso llevó no solo a la construcción de una Política Nacional para las Personas en Situación de Calle, sino además a la construcción de un marco político

significativo para el avance del tratamiento de la problemática a nivel federal que trajo como conquista la perspectiva intersectorial de las políticas públicas para el público en cuestión. Una pequeña parte de las propuestas contenidas en el texto de la Política Nacional fue normativizada a través del Decreto No. 7.053 que instituyó legalmente la Política Nacional para la Población en Situación de Calle.

El 23 de diciembre de 2009 se conformó el Comité Intersectorial de Acompañamiento y Monitoreo de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle (CIAMPRua). Dicho Comité ha sido un espacio institucional que ha garantizado la participación de la sociedad civil en las siguientes etapas de implementación y monitoreo de la Política Nacional.

No obstante, si bien es cierto que el proceso participativo en cuestión contó con la expresa voluntad política de algunas instituciones e instancias del Gobierno Federal a favor de la intervención social, así como la anuencia y disposición por parte de la sociedad civil a participar en un proceso de reivindicación de derechos; la elaboración de la Política Nacional fue también un proceso participativo repleto de desafíos y limitaciones, siendo inclusive un proceso contradictorio en muchos aspectos.

Al momento de discutir y formular propuestas de políticas públicas se reflejó la escasa sensibilización y el poco compromiso por parte de la mayoría de los ministerios involucrados. De igual manera, surgieron dificultades relacionadas con la poca capacidad del Estado para posibilitar y sostener la participación (tanto de sus propias instituciones como de la sociedad civil), así como las limitadas capacidades de la sociedad civil, para lograr una organización, fortalecimiento y participación en un corto periodo de tiempo. Todas estas dificultades llevaron a un desgaste en la relación del MDS, institución catalizadora del proceso participativo para la construcción de la Política Nacional, con los representantes de la sociedad civil, especialmente el MNPR y la Pastoral Nacional.

Capítulo 4

Contradicciones, alcances y límites del proceso participativo

*“Este é o único governo que olhou para o povo [da rua].
Esta é uma política que não vem de cima para baixo,
mas de baixo para cima, construída por todos nós.”*
Anderson Lopes Miranda (Heck, 2009)

El proceso participativo de discusión y diseño de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle no puede ser analizado bajo las mismas dimensiones y variables que la literatura especializada habitualmente utiliza al analizar los espacios institucionales de participación social en políticas públicas (Capítulo 1), siendo necesarios ajustes que nos permitan captar las especificidades de nuestro estudio de caso. Ello porque, a diferencia de espacios como los consejos de políticas públicas y los presupuestos participativos donde se disputa la implementación, gestión y control de determinadas políticas públicas diseñadas previamente, el proceso participativo de formulación de la Política Nacional consistió en un proceso fundacional de una política social.

Para analizar las contradicciones, avances y límites de dicho proceso propusimos algunas dimensiones de análisis que fueron trabajadas en tres apartados. En el primero de ellos analizamos la voluntad y el compromiso político-gubernamental que se estableció durante el proceso, así como la coherencia y las contradicciones generadas al implementar el proyecto democrático-participativo. En el segundo apartado discutimos los principales desafíos enfrentados por la sociedad civil organizada a la hora de participar, así como las transformaciones en la sociedad civil debido a la participación institucional. En el tercer apartado, analizamos los principales resultados del proceso participativo en términos de: i) cambios y aprendizajes culturales; ii) resultados político-democráticos; y iii) distribución de bienes, servicios y oportunidades. Por último, presentamos nuestras conclusiones.

4.1. Voluntad y compromiso político-gubernamental: coherencia y contradicción al implementar el proyecto democrático-participativo

En este apartado discutimos la voluntad y compromiso del Gobierno de Lula da Silva por abrir y gestionar canales de participación social para el diseño de políticas públicas destinadas a la población en situación de calle. Este compromiso revela un proyecto gubernamental vinculado al proyecto político democrático-participativo. No obstante, si por un lado hubo voluntad política para diseñar políticas públicas destinadas a este sector poblacional, e incentivar la participación social en el proceso, por el otro lado, observamos que esta tendencia no fue igual para el conjunto del Gobierno, mostrando un Estado heterogéneo y con arqueología diversa y compleja. De igual manera, los sectores del Gobierno que demostraron compromiso con el proyecto participativo enfrentaron desafíos a la hora de impulsar el proceso de participación popular en las decisiones de planeamiento y gestión de políticas públicas. De esta forma, con el objetivo de analizar la voluntad y el compromiso de los diferentes órganos federales con el proyecto político participativo del Gobierno de Lula, así como aquellas contradicciones suscitadas a la hora de su implementación, dividimos el presente apartado en: i) generación del proceso participativo; ii) heterogeneidad del Gobierno de Lula da Silva y la arqueología del Estado brasileño; y iii) operacionalización de la participación social.

4.1.1. Generación del proceso participativo

Cuando indagamos sobre las razones que llevaron al Gobierno Federal y, más precisamente, a la Presidencia de la República y al MDS a elegir la participación social como una alternativa para la construcción de políticas públicas dirigidas a personas en situación de calle, todos los actores entrevistados (gobierno, OSC y movimiento social) coincidieron en la respuesta: había un clima político favorable para el desarrollo de un proceso participativo que se vincula a la línea político-ideológica del Gobierno de Lula y a la trayectoria del Partido de los Trabajadores, el cual, históricamente, ha buscado estimular la elaboración de políticas a partir del involucramiento de los propios actores sociales que serán beneficiados por ellas o de aquellos que trabajan con la temática en cuestión. En definitiva, hay una motivación importante vinculada con un determinado proyecto político.

(...) trabalhamos sempre com a questão do protagonismo e toda a nossa metodologia vai ao encontro de apoiar o desenvolvimento do protagonismo da população em situação de rua. Nunca trabalhamos tentando tirar o lugar deles [pessoas em situação de rua], mas apoiando para que eles fossem sujeitos realmente. E no Governo [Federal] encontramos essa mesma

concepção política. Existem concepções políticas diferentes. Como se elabora uma política? Uma forma de elaborar a política é “no gabinete” sem consultar a população ou outra forma é a partir dos atores e de quem intervêm. Acho que foi um grande passo do Governo Federal escolher esse último caminho, porque o poder público sozinho só vê uma parte, ele nunca vê o todo. Aliás, ninguém vê o todo. É realmente o encontro dos três atores [poder público, OSC e movimento social] que faz a diferença. E essa é a concepção política que a gente defendia, de que realmente não se construísem “políticas de gabinete”. Dentro do gabinete você dá uma canetada e se pode escrever muita coisa, mas defendíamos que fosse realmente a partir da demanda da realidade da população de rua. E no MDS tinha essa concepção política também de fazer isso com a participação da população de rua (...) (Entrevista 5).

Por otra parte, el carácter embrionario de la discusión con respecto a la problemática de la población en situación de calle y, consecuentemente, el bajo acervo de conocimiento que hasta entonces tenía el Gobierno Federal sobre el tema, fue otro factor que favoreció el dialogo del poder público con los actores sociales.

De esta manera, aunque con contradicciones y limitaciones, la operacionalización de la voluntad política expresada el Gobierno Federal fue favorable al desarrollo de un proceso participativo. Podemos afirmar que el Gobierno de Lula da Silva abrió las puertas, por primera vez en la historia del Estado brasileño, a un proceso participativo de nivel federal para la construcción de políticas públicas destinadas a la población en situación de calle.

Ahora bien, habitualmente se da una gran disputa con respecto a las decisiones que llevan a definir cuáles grupos sociales deben ser sujetos de políticas públicas y qué áreas de estas políticas deben ser accionadas (Trindade & Ferro, 2011). ¿Por qué impulsar políticas públicas y estimular la participación social de los recolectores y la población en situación de calle y no de tantos otros sectores populares de la sociedad brasileña? La respuesta a este interrogante está relacionada a la organización y reivindicación de ambos sectores poblacionales, así como a la articulación de actores de la sociedad civil, que de un modo general actuaban con los recolectores y la población en situación de calle. Sabemos que sin una mínima articulación y presión por parte de los grupos sociales interesados, los gobiernos no abren las puertas para el diseño de políticas públicas y el fomento de acciones con participación social, ni siquiera los gobiernos considerados más progresistas (Trindade & Ferro, 2011). De esta forma, hubo igualmente reivindicación y disposición a participar por parte de la sociedad civil vinculada a la problemática de las personas en situación de calle.

(...) No MDS tinha essa concepção política de elaborar políticas públicas com a participação da população de rua e também foi uma solicitação da sociedade civil pra desenvolver uma política a nível nacional. Não foi uma coisa vinda só do Governo Federal, na verdade, nós sempre buscamos abrir espaço, provocando e pressionando pra que o poder público respondesse (Entrevista 5).

De esta forma si, por un lado, “la posibilidad y potencialidad de participar de los sectores sociales históricamente postergados depende, en buena medida, de la decisión

pública y privada para permitir impulsarla” (Arqueros y Manzanal, 2004, p. 5), es decir, depende de la voluntad política; por el otro, la participación sólo se concretiza si hay un tejido social activo, organizado y fortalecido (o que pueda fortalecerse a lo largo del proceso) y que tenga disposición duradera (no un impulso puntual) de participar (Arqueros y Manzanal, 2004). Sin lo último, las experiencias participativas impulsadas desde el Estado se vaciarían, transformándose en meros espacios formales o artefactos normativos sin contenido ciudadano.

En definitiva, contar con un modelo de gestión democrático-popular en el Gobierno Federal fue importante no sólo para que el tema de la población en situación de calle formara parte de su agenda (Capítulo 3) sino, además, para que el proceso de formulación de políticas públicas hacia este sector poblacional se diera de forma participativa. Igualmente, el momento particular que atravesaba la sociedad civil al encontrarse experimentando un proceso de movilización y organización social, aunque de forma incipiente, fue significativo para que el Gobierno tuviera un interlocutor político, y de esta manera evitar que la voluntad política inicial, favorable a la participación social, no fuera desviada. En definitiva, la articulación de proyectos políticos semejantes entre Gobierno y actores sociales, ambos favorables a la participación social en las decisiones públicas, permitió la emergencia del diálogo a nivel federal y posibilitó el proceso participativo. Dagnino (2002) denomina esta confluencia positiva de proyectos políticos entre sociedad civil y Estado de “*compartilhamento de projeto político*” (Dagnino, 2002).

Constatamos que el proceso de incorporación de la problemática de la población en situación de calle en la agenda del Gobierno Federal, y la construcción de políticas públicas de forma participativa, fue relativamente ágil si comparado con otros procesos referentes a la construcción de políticas públicas relacionadas a otras áreas de política y otras problemáticas presentes en la sociedad brasileña, como por ejemplo: políticas de atención social integral de niños y adolescentes, políticas de inclusión de la población negra o políticas del área de la salud. Estos públicos y áreas citadas tardaron mucho tiempo para ser contemplados en la agenda del Gobierno Federal, siendo necesario para la sociedad civil vinculada a estos públicos y áreas largos años de procesos de articulación, formación de redes *movimentalistas*, y presión política con el fin de lograr espacios de participación a nivel federal (algunos de estas experiencias solo tuvieron acogida sólo en el Gobierno de Lula da Silva).

En contraposición, las oportunidades para la problemática de la población en situación de calle se abrieron antes mismo que las redes *movimentalistas* se consolidasen y se articulasen para aumentar su capacidad de presión social sobre el poder público. Ello refuerza la idea de la existencia de un proyecto político favorable al desarrollo de un proceso participativo. En otras palabras, la voluntad política tuvo un peso decisivo y además un papel impulsor en la dinámica de la participación social, no habiendo sido necesario, comparativamente, largos y amplios procesos de movilización y presión de la

sociedad civil para lograr el diseño de políticas públicas para las personas en situación de calle a nivel federal. Ello, por su parte, no significa que las conquistas obtenidas se dieron de forma inmediata o que no fue necesaria la movilización y presión de la sociedad civil vinculada a la problemática.

4.1.2. Heterogeneidad del Gobierno de Lula da Silva y Arqueología del Estado brasileño

Existe actualmente un ideario participacionista instalado en la sociedad brasileña, siendo que el mismo no es homogéneo, y que muestra diferencias importantes en cuanto al significado de la participación que se busca promover (ver Capítulo 1).

Aunque analizamos que la tendencia dominante en el Gobierno de Lula fue la construcción de un proyecto político democrático-participativo, que buscaba favorecer la inclusión de temas sociales marginales en la agenda del Gobierno Federal y proporcionar oportunidades de participación popular en las decisiones respecto al diseño y control de políticas públicas, observamos que hubo distorsiones en la adecuación de este proyecto a las expectativas de los actores gubernamentales y no gubernamentales llamados a implementarlo. Como afirma Tatagiba (2003, p. 17), en la concreción del modelo de gestión, éste puede mantener su coherencia interna como puede desfigurarse completamente por la presión de intereses y expectativas asociados a proyectos concurrentes.

Para comprender por qué el proceso de construcción de la Política Nacional generó diferentes respuestas y grados de compromiso por parte de los ministerios que integraron el GTI, y de otras instituciones federales que se vincularon al mismo en algún momento, es necesario tener presente la heterogeneidad del Estado como característica fundamental en el proceso¹⁵².

Igualmente, para comprender las diferencias de principios, metodologías y prácticas (muchas veces contradictorias) presentes en la administración del Gobierno de Lula, es necesario tener en cuenta, entre otros elementos, la “arqueología del Estado Brasileño”, es decir, aquel contexto socio-político y principios bajo el cual sus instituciones fueron creadas y continúan reproduciéndose.

¹⁵² Decir que el Estado es heterogéneo significa reconocer que sus “partes” o instituciones pueden tener intereses sociales, económicos o corporativos diferentes y muchas veces en pugna. De esta forma, los gestores estatales pueden presentar diferentes grados de compromiso ante una misma problemática social, o ante el principio de la participación social en políticas públicas. Para profundizar en la discusión sobre la heterogeneidad del Estado ver: Dagnino et al., 2006. Igualmente, por medio del fenómeno de la heterogeneidad del Estado podemos comprender las diferencias de voluntad y compromiso entre los diferentes niveles de gobierno. La incorporación de la problemática de las personas en situación de calle en la agenda del Gobierno Federal se dio a partir de 2004, mientras que en nivel municipal o estatal escasas puertas se abrieron para el diseño de políticas públicas destinadas a la atención de estas personas, siendo aún más raras las oportunidades de participación social en estas políticas.

(...) para estudar a «democraticidade do Estado» é preciso investigar a própria heterogeneidade do Estado, até mesmo o que chamaremos de «arqueologia do Estado», ou seja, o modo como as suas instituições se formaram em distintos ciclos ou períodos políticos, superpondo-se estruturas e instituições, aprovando-se leis contraditórias ou paralelas, abrindo-se espaços em certas áreas, enquanto em áreas diferentes subsistem práticas nitidamente autoritárias (Dagnino et al., 2006, p. 19).

De esta manera, aunque no sea nuestro objetivo reconstruir la arqueología del Estado brasileño, concordamos que el fenómeno de la heterogeneidad del Estado y su arqueología, son elementos claves para la comprensión de las diferencias de voluntad y compromiso político-gubernamental de las principales instituciones públicas involucradas en el proceso de construcción de la Política Nacional.

a. Coherencia en la implementación del proyecto participativo

La Presidencia de la República, principalmente a partir del Gabinete Personal del Presidente Lula da Silva, demostró voluntad y compromiso a lo largo del proceso constitutivo de una política pública para la población en situación de calle. Aunque no participó directamente de las discusiones del GTI, la Presidencia fue un actor importante para la incorporación del tema en la agenda del Gobierno Federal, estimulando además la discusión sobre la problemática, el diseño de políticas públicas e instrumentos normativos, y apoyando activamente el proceso participativo en el cual se gesta el mismo (Capítulo 3). Ese compromiso gubernamental se vio fortalecido operativamente por el respaldo directo de su máxima figura, el Presidente de la República. Lula da Silva fue el primer Presidente que estimula no solo la construcción de políticas públicas para este sector poblacional, sino que además, incentiva su protagonismo en el proceso. De esta forma, con la fuerza simbólica de su figura, el Presidente Lula abrió las puertas para la construcción de políticas públicas y la participación social.

Quando a gente chegava em Brasília eles falavam “são os filhos do Lula, do Presidente”. Todo mundo de camiseta azul do MNPR... tava chegando “os filhos do Lula”. Ninguém mexia com a gente. A população de rua foi valorizada. Foi um avanço. São dois movimentos que vão e conversam com o Presidente. O Movimento Nacional da População de Rua [MNPR] e o Movimento dos Catadores [MNCR]. Outros movimentos não tem essa articulação (Entrevista 3).

A população de rua foi ouvida pela primeira vez. Entrou no Palácio Nacional e hoje sou convidado para falar em universidades, reuniões, etc. Saímos de ser ninguém de ser invisíveis para ser uma voz que o governo escuta. Hoje não temos mais medo de discutir, de falar dos nossos direitos, de se reunir com um político (Entrevista 6).

Igualmente, los mandos medios y bajos de la Presidencia mantuvieron contacto directo con representantes de la sociedad civil y de las instituciones públicas involucradas, buscando promover acciones articuladas y algunas veces funcionando como mediadores de conflictos. Entre estos gestores se destaca el entonces Jefe de Gabinete, Gilberto

Carvalho¹⁵³, quien, por su trayectoria militante tanto en el PT como en movimientos sociales y en trabajos pastorales de la Iglesia Católica, fue pieza clave para la articulación y negociación de la sociedad civil (sobre todo de los actores vinculados a la Iglesia) con la Presidencia de la República y el Gobierno Federal.

El MDS, a su vez, fue la institución pública más activa durante todo el proceso de construcción de la Política Nacional, siendo el ministerio que da inicio al proceso y el que asume su coordinación hasta el final, destacándose en este sentido como un “agente locomotor” del proceso. De esta forma, el compromiso del MDS, tanto en el nivel de construcción de políticas públicas y marcos normativos, así como en aquellas acciones pensadas para la participación de la sociedad civil, estuvo dado desde el principio, operacionalizando su voluntad política por medio de diferentes iniciativas a lo largo de todo el proceso. Aquí, destacamos igualmente el involucramiento que tuvo el Ministerio desde su mando más alto, el ministro Patrus Ananias, hasta los mandos intermediarios y bajos. Además, el MDS tuvo un papel destacado en la innovación estratégica, al promover una construcción intersectorial, no limitándose a su área de acción: la asistencia social. Aunque el proceso fue tortuoso, y las relaciones entre MDS y los representantes de la sociedad civil se fueron desgastando, se hicieron notar los esfuerzos del Ministerio para promover avances importantes.

Finalmente, la participación del Ministerio de la Salud (MS) en el GTI fue evaluada como positiva en entrevistas con diferentes actores (Entrevistas 1, 3, 5, 7, 9, 10, 11 y 13). A lo largo del proceso, el MS mostró compromiso a través de la participación activa en las reuniones del GTI, la continuidad y regularidad de la participación de sus técnicos y la responsabilidad asumida para dar curso a las demandas que fueron siendo identificadas.

Observamos que la expresa voluntad política, y el mayor grado de involucramiento y compromiso por parte de la Presidencia de la República, del MDS y del MS con el proceso para la construcción de una política pública no fue casual, hay factores estructurales relacionados tales como: i) la construcción histórico-política de estas instituciones y sus principios orientadores (arqueología del Estado); ii) su tradición participativa; iii) la trayectoria individual de los gestores que protagonizaron el proceso de construcción de la Política Nacional; y iv) el compromiso adquirido por los medios y los altos mandos. En última instancia, el proceso estuvo vinculado al proyecto político democrático-participativo asumido por el Gobierno de Lula da Silva y la coherencia de algunos órganos federales en su implementación.

¹⁵³ Gilberto Carvalho fue Jefe del Gabinete Personal del Presidente Lula desde el inicio del primer mandato desde 2003 hasta 2010. A partir de 2011 pasa a ser el ministro-jefe de la *Secretaria-Geral da Presidência da República* del Gobierno de Dilma Rousseff.

b. El costoso compromiso de algunos ministerios

No obstante la participación comprometida del MDS y del MS, hubo en los restantes ministerios que participaron como miembros del GTI poco interés en discutir la problemática de la población en situación de calle, y escaso o nulo compromiso de su parte con el proceso de participación social. Como reflejo de ello, hubo una discontinuidad en la participación de sus técnicos, lo cual dificultó la adquisición capital de conocimiento y el desarrollo de nuevas propuestas de políticas públicas.

Igualmente, fueron pocos los esfuerzos realizados por estos ministerios para incluir como beneficiarios a las personas en situación de calle en los programas y servicios existentes. De tal forma que poco se avanzó en las áreas sociales en las cuales hubo un ministerio con poco compromiso y escasa participación en las discusiones fomentadas desde el GTI (educación, trabajo, justicia y seguridad pública, derechos humanos, cultura, vivienda y deportes).

En nuestro análisis observamos tres tipos de factores que incidieron negativamente en el papel asumido por los ministerios.

En primer lugar, consideramos que la problemática de las personas en situación de calle en la agenda política brasileña, tuvo como factor adicional de dificultad el hecho de ser un tema de reciente discusión, desconocido y todavía poco consolidado en la agenda del Gobierno Federal. Aunado a ello, la problemática se presenta como extremadamente compleja y de difícil alcance para las políticas públicas. Todos estos factores mencionados dificultaron su incorporación efectiva a la agenda de ministerios, con áreas de trabajo que aparentemente no tenían relación directa con la problemática, como por ejemplo aquellos ministerios relacionados con deporte, cultura y educación.

La problemática de la población en situación de calle aparece marginal en la agenda de estos ministerios ya que las personas que sufren esta condición no parecen ser usualmente un público beneficiario de sus políticas¹⁵⁴. Por otra parte, áreas como vivienda, trabajo, derechos humanos, justicia y seguridad pública, que tienen una vinculación más directa con la problemática a nivel municipal, no lograron incorporarse a nivel federal a través de una mayor sensibilización con el tema.

En segundo lugar, consideramos que faltó una mayor sensibilización y compromiso por parte de los mandos altos y medios de estos ministerios. Durante las reuniones del GTI, participaron principalmente técnicos que poco conocían de la problemática y, que además, cumplían lineamientos dados por sus superiores lo cual les daba un mínimo poder de decisión. El GTI no logró involucrar los mandos “superiores” en el proceso, con lo cual

¹⁵⁴ Paradójicamente, la asistencia social ha sido históricamente vinculada a la problemática. De manera reciente el área de la salud ha venido trabajado con este público atendiendo sus condiciones precarias de salud, generadas principalmente por los desgastes que la precariedad de la calle provoca y a su perfil de elevado consumo de sustancias químico dependientes.

no consiguió que los ministerios asumieran de forma contundente la problemática en su agenda, tal y como expresa la siguiente opinión:

A gente sentiu dificuldade na própria organização do GTI. De fato você tinha dificuldade de bater pra cima na escala de mandos dos ministérios. Então, a gente teve presença no GTI de técnicos, de coordenadores, mas assim, nunca de diretores. O único diretor que comparecia era do MDS. Além disso, internamente no Ministério nós fizemos o debate, apresentamos a Política Nacional para todos os Secretários, envolvemos as pessoas (Entrevista 11).

Por último, observamos que la tradición de dialogo entre los ministerios y la sociedad fue un factor determinante para la promoción de la participación social. Tanto la asistencia social como la salud¹⁵⁵ son bienes públicos que tradicionalmente han sido puestos en debate público por la sociedad brasileña, a diferencia de políticas como las de trabajo o seguridad pública, por ejemplo.

En síntesis, el proceso de construcción de la Política Nacional no logró la sensibilización pretendida con ciertos ministerios, impidiendo que la problemática de la población en situación de calle entrara en la agenda de los mismos (al menos no antes de la promulgación del Decreto No. 7.053 de 2009). No obstante, hubo procesos de sensibilización y compromisos “tardíos” por parte de algunas instituciones públicas, tales como la Secretaria Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República y el Ministerio del Trabajo que, posteriormente al Decreto No. 7.053, desarrollaron acciones específicas para atender las demandas de las personas en situación de calle. Esto indica que la sensibilización y el compromiso son procesos lentos y complejos, pero posibles y que, aunque heterogéneo y con arqueología compleja y diversa, el Estado puede aprender y transformarse cuando haya un proyecto gubernamental que estimule dicha transformación.

4.1.3. Operacionalización de la participación social

Analizar la dimensión operacional del proceso participativo de construcción de la Política Nacional significa cuestionar los tipos de espacios institucionales conformados a lo largo del proceso, y los procedimientos bajo los cuales se gestionaron estos espacios. ¿Qué tipo de espacios institucionales fueron creados y por quién? ¿Cuál fue el criterio para seleccionar a los participantes? ¿Quiénes definieron estos criterios? ¿Cómo se tomaron las decisiones dentro de los espacios creados? Éstas y otras cuestiones son las que buscamos reflexionar en el presente apartado.

¹⁵⁵ El Ministerio de Salud quizás sea uno de los ministerios más abiertos a la participación de la sociedad civil, dada su historia de lucha y de co-participación, por parte de la sociedad civil y de sus técnicos, para la construcción del SUS. Éste órgano está compuesto por redes movimentalistas, comprometidas con un servicio público de salud de calidad para todos los ciudadanos, incluyendo las personas en situación de calle (Entrevista 12).

El análisis de la operacionalización que subyace en las medidas para el fomento de la participación social, nos ayuda a pensar las responsabilidades y los desafíos que el Estado enfrenta a la hora de impulsar procesos de participación popular en las decisiones de planeamiento y gestión de políticas públicas. El Estado tiene un rol central en la promoción de procesos participativos genuinos, teniendo que responsabilizarse por aquellas variables operativas cuya negligencia afecta la posibilidad de que la sociedad civil pueda expresar la pluralidad de sus intereses así como de participar efectivamente de las decisiones que se toman respecto a políticas públicas que están en discusión (Observatorio Social, 2006)

Con relación al proceso de participación social en la discusión y formulación de la Política Nacional, constatamos que su operacionalización estuvo básicamente bajo la responsabilidad del MDS. En este sentido, cupo el MDS impulsar el proceso, proponiendo y gestionando los diferentes espacios institucionales de participación¹⁵⁶. Tal y como observamos en el apartado anterior, hubo la voluntad y el compromiso del MDS con la participación social, lo cual no significó que la operacionalización de la etapa de participación estuviera ausente de contradicciones y límites asociados al mismo MDS y al Gobierno Federal. A continuación, analizaremos cómo se manejaron las cuestiones operativas de la participación de la sociedad civil considerando tres de sus dimensiones políticas constitutivas: i) participación y representación; ii) deliberación; y iii) diseño de los espacios institucionales¹⁵⁷.

a. Participación y Representación

La participación de la sociedad civil en el proceso de discusión y diseño de la Política Nacional tuvo intensidad variable, siendo que algunos espacios tuvieron mayor potencial de inclusión que otros. Espacios como los dos Encuentros Nacionales, la *Pesquisa Nacional* y la Consulta Pública posibilitaron la participación de un mayor número de actores sociales, en comparación con otras instancias tales como: la discusión para la alteración de la LOAS, el diseño del Decreto S/N del GTI, el propio GTI, y el diseño del Decreto No. 7.053 de la Política Nacional. Estos últimos permitieron la participación de un número reducido de representantes de la sociedad civil¹⁵⁸. En general, fueron invitados a

¹⁵⁶ Quizás el único espacio institucional que no haya sido impulsado y coordinado por el MDS fue aquel que permitió la discusión y elaboración del Decreto No. 7.053 de la Política Nacional, llevado adelante por la Presidencia de la República, en gran parte debido al desgaste de la relación del MDS con los actores sociales, sobre todo durante el II Encuentro Nacional.

¹⁵⁷ Por espacios institucionales estamos entendiendo aquellos espacios creados y coordinados por el poder público para la discusión de políticas públicas, independiente de la regularidad o no de su funcionamiento.

¹⁵⁸ Igualmente, el hecho de que casi todos los espacios institucionales se concentraron en Brasilia, habiendo habido pocos momentos de participación en los municipios, además de haber una restricción al acceso y la participación de la sociedad civil en el proceso, generó un elevado costo para los actores sociales que sí pudieron participar.

participar de la discusión: el MNPR, la Pastoral Nacional y algunos pocos actores sociales locales.

Al analizar el papel del GTI – principal espacio institucional de participación y también el de mayor duración – consideramos que el número de participantes de la sociedad civil fue reducido, es decir, su capacidad de inclusión fue baja¹⁵⁹. Por su parte, el mecanismo Consulta Pública fue una instancia institucional que permitió mayor participación social, permitiendo a cualquier actor interesado poder discutir el texto provisorio de la Política Nacional en su localidad y enviar propuestas al GTI. En este aspecto, la Consulta Pública fue el único momento de participación abierta y de acceso universal. Durante la Consulta Pública, la discusión de la Política Nacional que estaba concentrada en el GTI y en Brasilia bajó a nivel municipal, ampliando la participación de la sociedad civil más allá del MNPR y la Pastoral Nacional, e incorporando la participación de diferentes actores sociales en diversos municipios (San Pablo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Carlos, Brasília, Fortaleza, Curitiba, entre otros), por otra parte, este nuevo nivel de discusión permitió la amplia participación de personas en situación de calle (vinculadas o no al MNPR), y el involucramiento directo de actores públicos locales.

Con respecto al criterio de selección de los participantes de la sociedad civil, esta decisión quedó básicamente en manos del MDS no siendo oficialmente divulgado. En este aspecto, podemos afirmar que el proceso fue poco transparente, habiendo poca apertura hacia la sociedad civil para negociar los criterios de selección de sus representantes. En el caso del GTI, por ejemplo, no fue posible negociar la inclusión de la participación formal de representantes de la sociedad civil en el texto del Decreto S/N del GTI (ver Capítulo 3). De esta forma, la participación de la sociedad civil fue propuesta como “facultativa” y “eventual”, quedando a criterio del GTI, y más precisamente del organismo coordinador que a su vez era el MDS, la selección y convocatoria de los actores sociales.

El criterio de selección del MNPR y de la Pastoral Nacional para participar del GTI no fue oficialmente explicitado, pero evaluamos que el MNPR fue elegido por ser el único movimiento nacional de la población en situación de calle (los demás eran foros o asociaciones estatales y municipales). Con relación a la Pastoral Nacional, adjudicamos el hecho de su selección (después de la presión de la sociedad civil y, sobre todo, del MNPR) a su larga trayectoria en la temática y por ser además quizás la única OSC nacionalmente representativa, al estar presente en diversos municipios. Asimismo, consideramos que tuvo peso su visibilidad y buena articulación política con la Presidencia de la República. De cualquier forma, el criterio de selección de estos actores no fue oficialmente divulgado o consensuado.

Por fin, pensando en la pluralidad de la composición/representación de la sociedad civil durante el proceso de construcción de la Política Nacional, podemos afirmar que

¹⁵⁹ Además, la participación no fue paritaria, pues el gobierno contaba con número mayor de representantes que la sociedad civil.

aunque la participación de las personas en situación de calle (público beneficiario) haya sido valorada por el MDS a través de la convocatoria del MNPR en los más diferentes espacios institucionales, posibilitando así que este segmento poblacional excluido participara de forma inédita del diseño de políticas públicas a nivel federal y presentara sus demandas, la pluralidad de los intereses representados fue insuficiente. Ello porque, con excepción del MNPR, otros actores de la población en situación de calle (organizados o no) no lograron participar, o participaron puntualmente en ciertos momentos de mayor apertura. Igualmente, con relación a la representación de las OSC, cupo a la Pastoral Nacional, en la mayor parte de los espacios institucionales de discusión y formulación de la Política Nacional, representar la multiplicidad de OSC existentes. Frente a este panorama, nos preguntamos ¿Puede una única OSC representar los intereses de diversas organizaciones sociales dispersas por el territorio nacional? ¿Lograría hacerlo aunque se esforzara para articularse con las demás OSC?

A modo de síntesis, podemos decir que el potencial de inclusión o participación de los actores sociales a lo largo del proceso de discusión y formulación de la Política Nacional fue variable pero, en general, se mantuvo bajo, contando con pocos espacios institucionales donde diversos actores pudieran participar, siendo además lo más común la participación de escasos actores sociales. Además, no se establecieron criterios claros y consensuados para la selección de los representantes de la sociedad civil. La definición de los criterios quedó fundamentalmente en manos del MDS, habiendo poca transparencia y flexibilidad respecto a estas decisiones. Por último, la selección realizada de los participantes generó una baja pluralidad de representación de los intereses existentes en la sociedad. La mayoría de los espacios estuvo restringida a la participación de básicamente dos actores: el MNPR y la Pastoral Nacional, limitando la participación y representación de la sociedad civil como un todo.

b. Deliberación

Si pensamos en términos de democratización de la gestión estatal, las cuestiones metodológicas-operativas referentes a los procesos de construcción de políticas públicas deberían ser consensuadas entre los diversos actores participantes. En otras palabras, tanto la preparación del proceso participativo como la definición de las reglas de funcionamiento de los espacios institucionales a ser creados deberían ser realizadas conjuntamente entre Estado y la sociedad civil, realizándose acciones estratégicas co-gestionadas. Ahora bien, pensando en la construcción de la Política Nacional nos interesa indagar: ¿quién o quiénes decidieron la creación de los diferentes espacios institucionales? ¿Cómo fueron decididas sus reglas y dinámicas de funcionamiento? ¿Fueron estas decisiones tomadas de forma participativa junto a la sociedad civil? ¿Cómo se dio la deliberación dentro de estos espacios?

Aunque el MDS buscó desarrollar un proceso participativo, valorando la participación de la sociedad civil y consultando algunos actores sociales antes de la creación de ciertos espacios institucionales (como el GTI, por ejemplo), en general la iniciativa y decisión de creación partió unidireccionalmente del Ministerio¹⁶⁰. Este mayor protagonismo del MDS en la toma de decisiones referentes a la creación de espacios de participación se explica, en parte, por el hecho de que al inicio del proceso la sociedad civil tenía poca experiencia en procesos institucionales de participación, exigiendo una postura propositiva del MDS.

En este sentido, con relación a la definición de las reglas y a las dinámicas de funcionamiento de los espacios institucionales creados, el MDS tuvo una gran influencia en la medida en que proveía los medios materiales necesarios para el funcionamiento de los espacios y era responsable por la coordinación de los mismos. Ello significó, en la práctica, que el MDS tuviera un papel central en la convocatoria a reuniones o eventos, así como la definición de los principales puntos de agenda a ser discutidos. De esta manera, la sociedad civil participó poco en la definición de las reglas y dinámicas de funcionamiento de los diferentes espacios creados, lo cual ciertamente tuvo consecuencias en cuanto al poder de incidencia sobre las decisiones que se dieron dentro de estos espacios.

En suma, por más que el MDS haya cedido a algunas presiones de la sociedad civil y se haya mostrado, en ciertos aspectos, permeable a las demandas sociales para cambiar ciertas reglas de funcionamiento, hubo embates que no fueron negociados por el MDS, teniendo en última instancia el monopolio del poder de decisión.

Por último, y con relación a la deliberación adentro de los espacios institucionales creados, aunque las decisiones no fueron tomadas bajo procesos estrictamente democráticos como, por ejemplo, el mecanismo de sufragio abierto, el MDS mantuvo una práctica de consulta con los diferentes actores sociales. No obstante, si pensamos que generalmente tan sólo el MNPR y la Pastoral Nacional eran consultados y convidados a participar de la mayoría de los espacios creados, podemos concluir que el grado democrático de las decisiones fue bastante bajo, quedando la gran mayoría de los actores sociales sin derecho efectivo a ser escuchados. Asimismo, la consulta a los actores sociales no garantizó que efectivamente su opinión fuera puesta en práctica. En otras palabras, la consulta no siempre fue sinónimo de co-decisión.

Si bien al inicio el protagonismo del MDS en las decisiones se hizo comprensible, debido a su rol motor en la articulación del proceso participativo, a medida que dicho proceso fue avanzando y que los diversos actores sociales fueron empoderándose para el debate, los mismos actores comenzaron a cuestionar ciertas decisiones unilaterales, siendo éste uno de los elementos generadores de desgaste entre la relación del MDS y actores de la sociedad civil.

¹⁶⁰ Podemos afirmar quizás que la construcción de la *Pesquisa Nacional*, la Consulta Pública y del II Encuentro Nacional fueron procesos más colectivos en la medida que fueron discutidos dentro del GTI.

En síntesis, con relación al grado de consulta de la sociedad civil durante el proceso de construcción de la Política Nacional, consideramos que el mismo fue elevado. No obstante, la participación de los actores sociales en las decisiones para la creación de los espacios institucionales y sus reglas de funcionamiento, fue realmente limitada, observándose con ello un bajo nivel de capacidad de decisión por parte de la sociedad civil organizada en estos espacios de participación co-gestionaria. En este sentido, el poder de decisión estuvo concentrado fundamentalmente en manos del MDS, aunque éste se haya mostrado, en ciertos momentos, permeable a las opiniones y demandas de los actores sociales. De esta forma, se garantizó la representación regular de la sociedad civil, pero no se emprendió un esfuerzo deliberado para fomentar metodologías que favorecieran procesos de negociación y de decisión más participativos e inclusivos. Así, los espacios institucionales creados fueron más consultivos que deliberativos, funcionando en su mayor parte como espacios de escucha y menos de co-decisión, y otorgando al MDS el uso discrecional de sus atributos de autoridad en cuanto actor estatal.

c. Diseño de los Espacios Institucionales

El proceso de discusión y formulación de la Política Nacional no se desarrolló dentro de un único espacio institucional de participación, sino que diferentes espacios con diseños y durabilidad variables fueron creados para posibilitar su avance. Podemos afirmar que la mayoría de los espacios institucionales creados fueron de corta duración y se caracterizaron por su bajo grado de formalización¹⁶¹.

Por un lado, observamos que espacios institucionales de participación (como por ejemplo, los Consejos de Políticas Públicas y los Presupuestos Participativos), donde se disputó la implementación, gestión y control de determinadas políticas públicas diseñadas previamente, en general, tuvieron características comunes tales como la larga duración y el elevado grado de formalización. Por otro lado, procesos fundacionales de políticas públicas como, por ejemplo, el proceso de construcción de la Política Nacional de Salud, la Política Nacional de Asistencia Social y el proceso de construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle (foco de nuestro análisis) fueron proclives a generar espacios institucionales de participación provisorios y, consecuentemente, menos formalizados. En ambos casos hay una referencia a etapas diferentes de la política pública.

¹⁶¹ Un espacio institucional con un “alto grado de formalización” se refiere a aquel espacio que: i) tiene un respaldo normativo (ley, decreto o ordenanzas), ii) que busca garantizar su funcionamiento regular independiente del gobierno de turno, iii) que posee un estatuto o normativa de funcionamiento habiendo reglas definidas y transparentes, iv) que tiene algún sistema de elección de los representantes de los diferentes actores interesados (poder público, beneficiarios y OSC) y, por último, v) que tiene mecanismos de deliberación y votación de las decisiones. Esta definición difiere de la literatura especializada que, en general, se refiere al “grado de institucionalización” y no de “formalización”.

Aunque la transitoriedad y la baja formalización de los espacios participativos hayan sido comunes, y, hasta cierto punto, inherentes a la etapa fundacional de una política pública¹⁶², estas características implicaron riesgos y desventajas.

En este sentido, creemos en primer lugar que, con relación a la construcción de la Política Nacional, la corta durabilidad y la baja formalización de los espacios creados, representó un riesgo para el desarrollo y los resultados del proceso. Al no tener obligatoriedad normativa para su institucionalización, el funcionamiento de los espacios dependió permanentemente de la existencia de un contexto político favorable. Vimos que, para el caso en cuestión, el contexto permaneció favorable, lo cual permitió que Política Nacional fuera desarrollada y decretada. No obstante, algunos cambios en el Gobierno Federal hubiesen podido abortar el proceso, haciendo de la construcción de la Política Nacional un proceso vulnerable.

En segundo lugar observamos que la transitoriedad y la baja formalización de los espacios, dificultó la construcción de procesos democráticos de decisiones y de elección de representantes. En consecuencia, los diferentes diseños de los espacios creados tuvieron en común la presencia de un cuño más consultivo y pocos mecanismos para la deliberación de la sociedad civil no habiendo, por ejemplo, sistemas de votación de las decisiones. Además, ningún espacio creado desarrolló un sistema transparente y negociado de elección de los representantes. Estos elementos dificultaron la incidencia de la sociedad civil como un todo en la construcción de la Política Nacional.

Por último, la baja formalización significó también la no existencia de instrumentos legales que obligasen a las instituciones públicas a participar, refrendar, e implementar efectivamente las decisiones tomadas en los espacios institucionales creados. Una vez más, nos remitimos a la importancia que el proyecto político del gobierno de turno tuvo para la efectividad de los espacios institucionales de participación social, traducida en su puesta en valor a través de la participación regular y homologación de sus decisiones. Sabemos que la dificultad de implementación de las decisiones propias de los espacios institucionales de participación no es exclusiva del proceso de construcción de la Política Nacional, ni tampoco de espacios de baja formalización, sino un desafío para la mayoría de los procesos participativos. No obstante, creemos que la baja formalización potenció este tipo de dificultades.

¹⁶² Decimos que la transitoriedad y la baja formalización son inherentes a los espacios participativos generados durante la etapa fundacional de una política pública, porque la creación de una política es siempre un proceso de duración determinada, mientras que la etapa de implementación, gestión y control de esta misma política tiende a ser indeterminado, o por lo menos persiste mientras la política exista.

4.2. Desafíos para la participación

Si, por un lado, analizamos el compromiso del Gobierno Federal con el proceso participativo de construcción de la Política Nacional, en el presente apartado nos proponemos evaluar la participación de la sociedad civil en dicho proceso y sus principales desafíos.

De acuerdo a la literatura especializada sobre participación social en políticas públicas, para que el proceso participativo tenga posibilidad de ser exitoso, se hace necesario, además de disposición social de participar, que la sociedad civil esté organizada, movilizada y articulada (ver Capítulo 1). De igual manera, para que los actores sociales puedan incidir en las decisiones de los espacios participativos es necesaria su capacitación, formación y praxis en los procesos de participación (Arqueros y Manzanal, 2004, p. 5).

¿Cuál ha sido el grado de organización, articulación y capacitación de los actores sociales involucrados y cuáles sus impactos para el desarrollo del proceso? En función a esta interrogante, hemos ordenado nuestra exposición en los siguientes subapartados: i) complejidad de la organización y participación institucional de las personas en situación de calle; y ii) la articulación y capacitación política como desafíos para la participación de la sociedad civil en los procesos de construcción de políticas públicas.

4.2.1. Complejidad de la organización y participación institucional de las personas en situación de calle

Si uno de los factores importantes para que la participación social en políticas públicas tenga posibilidad de éxito es la organización política de los grupos sociales interesados, podemos afirmar que los desafíos para la participación efectiva de las personas en situación de calle comienzan desde su organización colectiva. Estudios internacionales y nacionales demuestran que la organización política de este sector poblacional es posible, aunque costosa, debido a la compleja mezcla de problemas sociales que enfrentan (ver Capítulo 2). Asimismo, algunos estudios señalan que la participación trae consigo ventajas para los actores sociales y las políticas públicas por las cuales militan, pero también pueden presentar riesgos que la sociedad civil y los académicos habitualmente no analizan (Tatagiba, 2011).

Ante las particularidades de la población en situación de calle, y los impactos de los procesos participativos sobre su organización, nos proponemos a analizar: a) si los desafíos enfrentados por el MNPR para consolidarse como actor colectivo tuvieron implicaciones sobre su participación en la construcción de la Política Nacional; y b) las ventajas y los riesgos que tuvo para el MNPR su participación en la construcción de la Política Nacional.

a. MNPR: un movimiento *sui generis*

Las personas en situación de calle presentan especificidades que tornan difícil la motivación para su unión colectiva y su lucha política, aunque dicha lucha consista en el reconocimiento de sus derechos violados. Estas personas se caracterizan, entre otras cosas, por: i) su heterogeneidad (Silva, 2009), lo cual dificulta la construcción de una identidad colectiva¹⁶³; ii) tener escasa tradición asociativa (Brasil, 2008a)¹⁶⁴; iii) la pobreza extrema, condición que implica contar con escasos recursos (morales, informacionales, materiales y humanos) necesarios para la viabilidad de su organización colectiva (Snow & Cress, 1996); y iv) una mayor incidencia de problemas de salud mental y un elevado índice de uso frecuente de alcohol y/o drogas entre esta población, que la torna especialmente difícil de movilizar (ver Anexo 5).

¿Cómo organizarse bajo estas características y contando con tan pocos recursos? En este sentido, la cultura y tradición asistencialista, así como el carácter tutelar de la actuación de algunas OSC han contribuido para que las personas en situación de calle tengan dificultades en conquistar su autonomía y organizarse.

Aunque a primera vista, las personas en situación de calle parecen ser candidatas poco probables para la movilización social, la realidad contradice las expectativas teóricas y, en diferentes partes del mundo, encontramos distintas experiencias exitosas de organización política de la calle (ver Capítulo 2). Baste señalar el *Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)* como un ejemplo de ello en Brasil.

En este sentido, podemos afirmar que el MNPR es un movimiento social *sui generis*¹⁶⁵, así como cualquier otro movimiento u organización de las personas en situación de calle. El MNPR viene buscando constituir una identidad común entre estas personas en situación de calle y darles una voz política, procurando revertir la situación histórica donde únicamente las OSC hablaban en nombre de las personas en situación de calle y defendían sus derechos ciudadanos.

Debido a las especificidades comentadas, la construcción del MNPR ha sido un proceso complejo de avances y retrocesos, que ha enfrentado dificultades para consolidar esta identidad colectiva y aglutinar el universo heterogéneo de la calle. En este sentido, nos interesa entender cuáles fueron los principales desafíos organizativos y de

¹⁶³ Igualmente, coincidimos con Stoffels que una de las cuestiones capitales que se coloca como obstáculo a la organización colectiva de las personas en situación de calle es “*a possível recusa de auto-identificação através do semelhante*” (Stoffels, 1977, p. 256 citada en Silva, 2008). Es posible observar que muchos quieren negar la situación de calle u olvidarse de ella y resisten a buscar este “factor de unión e identificación”.

¹⁶⁴ Actualmente, según la *Pesquisa Nacional*, la gran mayoría de las personas que se encuentran en situación de calle (94,5%) no tiene participación en movimientos sociales o asociaciones. Únicamente el 2,9% ha confirmado participar de alguna organización (para mayor referencia ver Capítulo 2).

¹⁶⁵ Andrade et al. (2008), describen que el MNPR se *organiza* de forma *sui generis*, refiriéndose sobre todo al movimiento en Belo Horizonte. Por los motivos expuestos, consideramos, por otro lado, que la propia existencia del MNPR es algo *sui generis*.

movilización para el MNPR y qué implicaciones tuvieron para el proceso de construcción de la Política Nacional.

Al respecto, hemos identificamos tres factores que merecen destacarse. El primero de ellos se relaciona con el bajo nivel de recursos socio-educacionales y organizacionales¹⁶⁶ del MNPR que, asociado al lenguaje técnico y complejo del Estado, implicó un elevado “costo de aprendizaje” al inicio del proceso participativo. El trabajo de Perissinotto y Fuks (2007, p. 57), nos revela que en espacios institucionales de participación social la desventaja con respecto a los recursos socio-educacionales y organizacionales puede ser mitigada o compensada por un mayor nivel de activismo político-partidario y de involucramiento en prácticas asociativas. En el caso del MNPR, las debilidades de recursos “convencionales” mencionadas no pudieron ser compensadas por la existencia de recursos “no convencionales”. De esta forma, consideramos que la reducida experiencia y formación de los miembros del MNPR (reflejadas en las dificultades de comprensión de los procesos políticos, de la burocracia estatal, del lenguaje técnico y complejo utilizado, entre otras cuestiones) dificultaron su acceso y su aporte a la discusión de la Política Nacional.

Un segundo factor se relaciona con la escasez de recursos económicos (oficina, computadoras, dinero, teléfono, transporte, etc.) con los que usualmente cuenta el MNPR. La carencia de estos recursos de forma constante generó, dificultades para promover discusiones presenciales entre los miembros de la ciudad de San Pablo y de Belo Horizonte (así como de otras ciudades). La comunicación se hacía principalmente por correo electrónico, siendo aún un recurso de no fácil acceso, y con las desventajas propias que este medio presenta para la profundización en algún tipo de debate. Particularmente este instrumento comunicacional tuvo limitaciones importantes a la hora de alinear las estrategias del MNPR para las reuniones del GTI (Entrevista 3, 7 y 10). Buscando superar estos obstáculos, una estrategia utilizada por el MNPR y la Pastoral Nacional fue, por ejemplo, reunirse antes de los encuentros del GTI en Brasilia (que contaban con el apoyo financiero del Gobierno) y con ello lograr articular mejor sus ideas y definir posicionamientos comunes (Entrevista 5, 9 y 10). No obstante, estos momentos eran insuficientes comparados con las necesidades de discusión y articulación que tenían los representantes de la sociedad civil. De tal manera, la escasez de recursos económicos

¹⁶⁶ Seguimos a Leiras (2007, pp. 68-76) en su definición de los diferentes recursos o capitales: i) Capital político: designa el conjunto de recursos que permite a los actores sociales organizados imponer decisiones sobre sus miembros y articular sus estrategias con otras organizaciones. Tres atributos principales lo componen: el sistema de gobierno de la organización (reglas, representatividad de las decisiones internas, etc.), capacidad de movilización y las alianzas que la organización logra con otras organizaciones y grupos; ii) Capital económico: conjunto de activos físicos y financieros que permiten sostener regularmente las actividades de la organización. Pesan el monto, su origen y su relativa estabilidad; iii) Capital organizacional: conjunto de atributos que permite a las organizaciones desempeñaren sus actividades regulares de modo eficaz: capacidad de producir e interpretar información fiable, de comunicación con distintos públicos y de administrar recursos financieros y humanos; iv) Capital simbólico: se refiere a los atributos de la imagen pública de la organización. Se lo asocia a la imagen, el prestigio, la credibilidad y la legitimidad que tiene la organización social ante la opinión pública.

generó obstáculos importantes que retardaron la formación de los miembros del MNPR, y afectaron su capacidad de posicionarse e incidir en el proceso.

Igualmente, las limitaciones de recursos económicos generaron complicaciones para los traslados a Brasilia. Muchas veces, el recurso financiero aportado por el Gobierno Federal llegaba posterior a las reuniones. Es por ello que, para lograr asistir al foro del GTI, el MNPR tuvo que solicitar en reiteradas ocasiones la ayuda de OSC para un adelanto del recurso económico (Entrevistas 3, 9, 10 y 13)¹⁶⁷. Estas limitaciones e incomodidades generaron desgaste en los miembros del MNPR, pues implicó correr detrás de recursos y, ciertas ocasiones, asumir los costos de dormir en aeropuertos o albergues, ó realizar largas caminadas por la falta de dinero para el transporte local, entre otros esfuerzos.

El tercer y último factor que analizamos se vincula con las dificultades enfrentadas por el MNPR para retener a sus miembros y, en este caso específico, a sus líderes. Ciertas características del sector poblacional en situación de calle habitualmente afectan la estabilidad y regularidad de la participación (ver Capítulo 2). Siendo así, algunos líderes que participaron del proceso de construcción de la Política Nacional cambiaron a lo largo del mismo (Entrevistas 1, 3, 5, 9 y 11), dificultando la acumulación de capacidades técnicas y políticas, y acentuando esta fragilidad ya presente en el MNPR al inicio del proceso.

En síntesis, el MNPR presentó a lo largo del proceso participativo de construcción de la Política Nacional ciertas fragilidades o carencias que tuvieron implicaciones sobre la efectividad de su participación. No obstante, destacamos de igual manera que ciertas debilidades fueron siendo mitigadas o superadas a lo largo del proceso participativo por medio de procesos de aprendizaje y el soporte de organizaciones apoyadoras.

b. Ventajas y riesgos de la participación institucional¹⁶⁸

La literatura brasileña sobre la participación social ha concentrado los estudios en el análisis de los espacios institucionales (Consejos, Presupuestos Participativos, etc.), principalmente en su diseño y funcionamiento, y dando menos énfasis al análisis de los actores que en ellos participan (ver Capítulo 1). De tal manera, poco se ha analizado sobre las implicaciones de la participación institucional en la configuración de los actores sociales y sus relaciones con el sistema político (Tatagiba, 2011). En este sentido, nuestro estudio propone una excepción a la regla, e indaga sobre las ventajas y los riesgos que para un actor social como el MNPR, plantea su participación en la construcción de la Política Nacional.

Apuntaremos primero las ventajas. En primer lugar, la participación en la construcción de la Política Nacional fue significativa para la conformación del MNPR. El

¹⁶⁷ Otro complicador era que para recibir los recursos y el pasaje aéreo enviados por el Gobierno Federal era necesario tener una cuenta bancaria y documento de identidad, algo que habitualmente las personas en situación de calle no poseen.

¹⁶⁸ Tomamos esta expresión prestada del texto de Tatagiba (2011).

proceso de organización de la población en situación de calle en Brasil (tanto a nivel municipal como nacional) es anterior al inicio del proceso de participación en cuestión, existiendo células de lucha política en diferentes partes del país. Además, a partir de la masacre de San Pablo en el año 2004, hubo un deseo expreso por parte de la población en situación de calle, de organizarse en un movimiento social con representatividad nacional. No obstante, podemos igualmente afirmar que la organización nacional de la población en situación de calle era todavía tenue al inicio del diálogo con el Gobierno Federal en 2005. La apertura a la participación de la sociedad civil en la construcción de la Política Nacional generó la demanda por un actor colectivo que representase a la población en situación de calle a nivel nacional, acelerando el curso en el cual las células dispersas de organización colectiva se constituyeron en un único movimiento: el MNPR.

En segundo lugar, la participación institucional fue importante para conferir legitimidad al MNPR siendo uno de los factores significativos para su consolidación. Así, la convocatoria realizada por el Gobierno Federal para la participación del MNPR en los diferentes espacios institucionales formados para la discusión y construcción de la Política Nacional le otorgó legitimidad como actor representante de la población en situación de calle a nivel nacional, favoreciendo su consolidación como actor nacional, de tal manera que su incipiente conformación fue consolidada institucionalmente y se sostuvo a lo largo del tiempo. Esa legitimidad se logró tanto frente a actores del poder público, como ante actores sociales, legitimidad acompañada por además de una gran visibilidad del MNPR gracias a su participación en el proceso.

En tercer lugar, la participación del MNPR significó la apertura de una instancia directa de diálogo con el Gobierno Federal y la posibilidad concreta de influenciar en sus decisiones, algo no menor para los objetivos del MNPR tratándose de la construcción de la primera política pública a nivel nacional destinada a las personas en situación de calle.

Por último, la participación del MNPR en el proceso nacional ha posibilitado, aunque de manera lenta y gradual, la capacitación técnica y formación política de sus miembros, formando líderes con conocimiento de derechos y procesos políticos, capaces de formular propuestas de políticas públicas y de ocupar espacios institucionales de participación. Esto ha permitido además, generar la construcción de una agenda autónoma de lucha, independiente de las iniciativas del Gobierno Federal.

Ahora bien, si la participación institucional fue importante para la consolidación, legitimidad, visibilidad, incidencia y capacitación del MNPR, ella también trajo riesgos al Movimiento.

De acuerdo a Tataba (2011), los estudios sugieren que hay más riesgos que ventajas para los movimientos que se involucran en dinámicas participativas institucionalizadas. En el caso del MNPR, destacamos dos riesgos que la participación en la construcción de la Política Nacional trajo consigo: i) potenció las dificultades inherentes a

la población en situación de calle para la conformación de una base social de movilización; y ii) introdujo una moderación del repertorio de acción.

El primer riesgo para el MNPR, adscrito a su participación en la construcción de la Política Nacional, está relacionado con la consolidación y ampliación de su base social. Analizamos que al inicio del proceso participativo, el MNPR era todavía una organización incipiente, indicando con ello su limitada base social aún no extensa ni consolidada (Entrevistas 1, 2, 5 y 6).

En primer lugar, al demandar conocimientos técnicos y políticos que el MNPR todavía no poseía, la capacitación para la participación efectiva pasó a ocupar parte significativa del tiempo y de la energía de sus líderes (Entrevistas 10 y 13). Ello implicó un costo de oportunidad, no sólo por el tiempo de aprendizaje que ello significó, sino además, por generar la dificultad de mantener una vinculación cercana con las bases. Al enfocar sus esfuerzos en la esfera político-institucional, a los líderes les quedaban escasos recursos para invertir en la esfera social e identitaria del MNPR. Como afirma Tatagiba: *“As consequências desse investimento das lideranças na aquisição dessas competências incluem dificuldades em manter os vínculos com as bases e uma tendência à profissionalização dos movimentos”* (Tatagiba, 2011).

En segundo lugar, debido a la participación en la construcción de la Política Nacional, el MNPR se tornó un actor legítimo ante el Gobierno Federal lo cual implicó un desgaste de tiempo y esfuerzos para fortalecer la cúpula de dirigentes antes que fortalecer una base social sólida.

Ambos procesos mencionados anteriormente intensificaron las dificultades inherentes a cualquier organización de la población en situación de calle, para formar y consolidar una base estable de miembros; con ello, se le presentó al MNPR serios desafíos en la consolidación y ampliación de su base social. De esta forma, si por un lado, la participación institucional fue un estímulo a la organización y consolidación del MNPR, por el otro, contradictoriamente, trajo también riesgos e implicaciones que limitaron y generaron desafíos al proceso de consolidación y ampliación de sus bases.

El segundo riesgo asumido por el MNPR en relación con su participación institucional a nivel federal, está vinculado a la elección de su repertorio de acción¹⁶⁹.

El MNPR nació bajo la bandera de la lucha por políticas públicas de inclusión social para la población en situación de calle y, consecuentemente, su participación en espacios de formulación y control de políticas públicas ha ocupado un lugar central en su repertorio de acción. Asimismo, el Movimiento ha buscado combinar la elección de la participación en espacios institucionales con otras estrategias para encaminar sus demandas, sobre todo con la realización de manifestaciones y protestas, utilizando, la mayoría de las veces, la

¹⁶⁹ Por repertorio de acción estamos entendiendo el conjunto de los medios a la disposición de un grupo que le permite encaminar reivindicaciones de diferentes tipos a diferentes actores, sean individuos u organizaciones (Tilly, 1986, citado en Tatagiba, 2011).

simbología y el repertorio de la Iglesia que, como vimos, ha sido una institución que ha apoyado la organización política de la población en situación de calle en Brasil.

No obstante, la protesta, como estrategia de negociación, raras veces fue utilizada por el MNPR con el Gobierno Federal durante el proceso de construcción de la Política Nacional, siendo más utilizada a nivel de algunos municipios como estrategia de negociación con gobiernos que no estaban comprometidos con agendas de izquierda, como era el caso de San Pablo.

Según Tatagiba (2011) es posible observar, aunque preliminarmente, como en gobiernos de izquierda los movimientos tienden a valorar la mayor oferta de participación institucional ofrecida por el Estado, lo que les lleva a disminuir el uso de la protesta como forma de negociación, y a adoptar una postura menos conflictiva y de mayor conciliación. De esta manera, el hecho de que el PT haya estado al frente del Gobierno Federal influyó y/o favoreció la estrategia del MNPR de primar una estrategia basada en la participación dentro de espacios institucionales (al encontrar estos espacios abiertos¹⁷⁰) y en detrimento de otras estrategias potencialmente disponibles, tales como la acción directa y la protesta.

Una postura menos conflictiva dificulta, ciertas veces, avances en la conquista de derechos ciudadanos. Tanto como el debate y la conciliación, la presión movilizatoria es herramienta clave para la sociedad civil organizada, en particular para los movimientos sociales quienes, a través de dicho mecanismo, han promovido cambios en la institucionalidad democrática y en los paradigmas culturales. De esta forma, la presencia del PT aunque trajo inmensas ventajas, tuvo también consecuencias ambiguas para el repertorio de acción del MNPR ante el Gobierno Federal.

En síntesis, la participación institucional trajo ventajas para la consolidación, incidencia, legitimidad y visibilidad del MNPR. No obstante, es necesario considerar las contradicciones que la participación en la construcción de la Política Nacional presentó al MNPR, sobre todo para la consolidación y ampliación de sus bases, y la definición de su repertorio de acción ante el Gobierno Federal.

¹⁷⁰ En junio de 2008 el MNPR conquista, por ejemplo, espacio en el *Conselho Nacional de Assistência Social* (CNAS) en la categoría de usuarios, además de ocupar diversas instancias municipales y, en menor número, estatales.

4.2.2. La articulación y capacitación política como desafíos para la participación de la sociedad civil en los procesos de construcción de políticas públicas

La sociedad civil ha demostrado disposición y compromiso a lo largo de todo el proceso participativo de discusión y formulación de la Política Nacional. Así, los representantes elegidos para la participación, fundamentalmente, del MNPR y de la Pastoral Nacional (pero también diversos otros), estuvieron presentes en todas las reuniones del GTI ejerciendo diversas acciones de presión política: a) buscando negociar el aumento de la participación de representantes de la sociedad civil; b) cuestionando la falta de compromiso de algunos actores estatales; c) participando activamente de los despliegues del GTI, tales como la *Pesquisa Nacional*, y la Consulta Pública, entre otras iniciativas.

No obstante, y en esto coincidimos con la literatura especializada, para que el proceso participativo tenga posibilidades de ser exitoso no es suficiente tener disposición social de participar (aunque ésta sea importante), sino que además se necesitan actores sociales organizados, movilizadores, y articulados.

En este sentido, nos preguntamos: ¿cuál fue el grado de organización, articulación y movilización de la sociedad civil al inicio del proceso participativo de construcción de la Política Nacional? ¿Hubo alteraciones, a lo largo del proceso, en este grado inicial? ¿Cuáles fueron los principales efectos del grado de organización social existente, hasta ese momento, para la eficiencia y efectividad del proceso participativo?

Tal y como nos demuestra la experiencia, la participación efectiva de los actores sociales se encuentra afectada, además, por su grado de capacitación, formación, y praxis en procesos participativos. Es por ello que nos interesa analizar las capacidades y la experiencia de los actores sociales al inicio del proceso participativo de construcción de la Política Nacional, siendo nuestras principales interrogantes: ¿Qué implicaciones tuvo para la calidad del proceso de construcción de la Política Nacional el *mix* de capacidades existentes? ¿Hubo un proceso de empoderamiento¹⁷¹ por parte de la sociedad civil a lo largo del proceso de construcción de la Política Nacional?

¹⁷¹-Seguimos el concepto de *empoderamiento* de Paulo Freire en el cual la persona o grupo empoderado es aquel que realiza, por sí mismo, las mudanzas o acciones que lo llevan a evolucionar y fortalecerse. Empoderarse es un movimiento de adentro para fuera, una conquista y superación y no algo que se ofrece de fuera para dentro. Es el proceso de toma de conciencia por el *oprimido* para la conquista de su libertad. Pero es mucho más que un proceso individual o psicológico, es un proceso político. Para más ver: Freire (1996).

a. Articulación embrionaria e inexperiencia participativa

Con respecto al grado de organización, movilización y articulación de la sociedad civil, vinculada a la problemática de las personas en situación de calle, consideramos que, con excepción de San Pablo y Belo Horizonte, el grado de organización y articulación en el Brasil era incipiente al inicio del proceso de construcción de la Política Nacional. Como mencionamos anteriormente, el grado de organización de las personas en situación de calle alrededor del MNPR era embrionario y tenue al inicio del diálogo con el Gobierno Federal. De igual manera, la articulación política de la Pastoral Nacional con otras OSC, así como la articulación de las OSC entre sí y con el MNPR, era preliminar y frágil.

Sin embargo la articulación entre el naciente MNPR y la Pastoral Nacional se mantuvo fuerte desde el inicio del proceso. Esta articulación fundacional entre ambos actores fue importante durante todo el proceso de construcción de la Política Nacional. El MNPR y la Pastoral Nacional, además de legitimarse mutuamente, buscaron articular sus estrategias y generar sinergias, mostrando ante el Gobierno Federal unidad política de la sociedad civil durante el proceso.

Con respecto a la capacitación, formación y experiencia en procesos participativos por parte de los actores sociales involucrados, identificamos que al inicio del proceso de construcción de la Política Nacional los mismos presentaban poca experiencia y baja calificación técnica, política e institucional para incursionar en procesos participativos.

Aunque algunos representantes del MNPR, que participaron en la construcción de la Política Nacional, tenían cierta experiencia organizativa y participativa a nivel local, estas experiencias eran muy recientes, por lo que contaban con un bagaje poco consolidado cuando iniciaron la participación a nivel federal.

Por parte de la Pastoral Nacional, podemos decir que también había cierto conocimiento acumulado en procesos participativos a nivel municipal (por la experiencia del *Fórum da População de Rua de Belo Horizonte*, por ejemplo), contando además con una acumulación de capital político por parte de la Iglesia, y con mayores niveles de recursos técnicos. No obstante, ello no significó que los representantes de la Pastoral Nacional no hayan enfrentado, al igual que los representantes del MNPR, un “costo de aprendizaje” inicial para su participación en la construcción de la Política Nacional.

Por último, las redes de apoyo, capacitación, movilización y presión de la sociedad civil, vinculada a la problemática de las personas en situación de calle, todavía daban sus primeros pasos, teniendo poca incidencia al inicio del proceso participativo en cuestión.

En síntesis, al principio del proceso participativo de construcción de la Política Nacional, el bajo grado de organización, articulación y movilización de la sociedad civil en general (MNPR, Pastoral Nacional, demás actores sociales), asociado a la poca experiencia y escasa calificación técnica, política e institucional de los actores sociales en

procesos participativos, debilitaron la calidad de su intervención. En otras palabras, la carencia ó debilidad de ciertas características claves para la participación política de ciertos actores sociales, afectaron la efectividad de las acciones promovidas desde la sociedad civil junto al Gobierno Federal.

La baja capacidad de comprensión del proceso, de deliberación, y de negociación, por parte de los actores sociales, afectó negativamente su capacidad de incidencia en las decisiones. Aunado a estas características, se asocia el desinterés de ciertos ministerios, la morosidad de la burocracia estatal, y el poco bagaje de discusión sobre la problemática por parte del Gobierno Federal, elementos que contribuyeron a explicar la dilación en la construcción de la Política Nacional.

b. Construyendo una red de actores empoderados

Nos interesa en este apartado analizar si, a lo largo del proceso de construcción de la Política Nacional, hubo alteraciones en el escenario descrito referente a la organización, articulación y capacitación de los actores sociales y qué implicaciones tuvieron tales transformaciones sobre la calidad de su participación.

En relación con el MNPR observamos que, aunque la participación institucional haya presentado riesgos para la ampliación de sus bases, éste logró aumentar su grado de organización durante el proceso participativo en la construcción de la Política Nacional, cuyas acciones le permitieron ampliar su presencia hacia otros estados¹⁷². Este logro se debió, en parte, a incentivos del propio MDS, el cual le proporciona directa e indirectamente un mayor capital político al MNPR, operacionalizado en: i) el aumento de su representatividad a nivel nacional; ii) una mayor capacidad de movilización y presión política; iii) aumento del número de alianzas con OSC y otros actores sociales y públicos; y d) la articulación de sus estrategias con estos aliados. Asimismo, el capital político conquistado por el MNPR, aunque reducido y frágil, fortaleció su participación en la construcción del diseño de la Política Nacional.

Con respecto a la articulación entre el MNPR y la Pastoral Nacional, podemos afirmar que la misma fue ampliándose a lo largo del proceso participativo. Además de la construcción de estrategias conjuntas para avanzar en la discusión de la Política Nacional, la articulación de ambos actores extrapoló este proceso. Como estrategia compartida, apostaron por el crecimiento del MNPR a nivel nacional. A partir de un lineamiento de acción emitido por la Pastoral Nacional, las pastorales locales buscaron estimular la organización de las personas en situación de calle y su vinculación al MNPR. Este proceso también fue significativo para la expansión del MNPR hacia ciudades como Bahía,

¹⁷² Como expresión del aumento de su incipiente organización y movilización, podemos citar que el MNPR al inicio del proceso participativo tenía representaciones básicamente de dos estados: San Pablo y Minas Gerais. Al final, es decir, al momento del Decreto No. 7.053 de la Política Nacional en diciembre de 2009, el MNPR había incorporado a su base otros estados como, por ejemplo: Rio de Janeiro, Ceará, Rio Grande do Sul, Paraná y Bahía.

Fortaleza y Rio de Janeiro. Asimismo, esta sintonía entre ambas organizaciones fortaleció el desempeño efectivo del MNPR durante el proceso de construcción de la Política Nacional.

Ahora bien, si pensamos en el proceso de articulación de la sociedad civil como un todo, observamos que el mismo creció de forma paralela al proceso de discusión y diseño de la Política Nacional. La construcción de la Política Nacional estimuló la discusión en diferentes municipios, siendo muchas veces estimulada por la Pastoral Nacional o por el propio MNPR, pero también por otros actores tales como OSC, actores de la academia, y el poder público local en determinadas ocasiones. La entrada de nuevos actores en las instancias de debate sobre políticas públicas destinadas a las personas en situación de calle, amplió la politización de la sociedad civil vinculada a la problemática, incrementando a su vez los canales de articulación, a través de la creación de una red de actores dispuestos a discutir e influir en la construcción de políticas públicas tanto a nivel municipal como nacional.

Igualmente, consideramos que el proceso de construcción de la Política Nacional permitió a los actores sociales obtener capacitación, formación y adquirir *praxis* sobre participación en espacios institucionales, sobre todo al MNPR y a la Pastoral Nacional, pero también a otros actores comprometidos en la discusión. Este proceso contradictorio y fluctuante es lo denominamos de empoderamiento para la participación social en políticas públicas.

Destacamos, a continuación, cuatro factores que posibilitaron el aprendizaje y empoderamiento de los actores sociales.

En primer lugar, el aprendizaje y la adquisición de capacidades por parte de los actores sociales se dio a través de la propia experiencia que el proceso de construcción de la Política Nacional posibilitó. Fueron aproximadamente cuatro años de discusión, desde el I Encuentro Nacional (septiembre de 2005) hasta la formulación y divulgación del Decreto No. 7.053 de la Política Nacional (diciembre de 2009), durante los cuales, actores de la sociedad civil que se involucraron en el proceso, fueron capacitándose a través de la propia experiencia que la participación en los diferentes espacios institucionales propició. La formación se dio tanto sobre la realidad de las personas en situación de calle a nivel nacional (sobre todo a través de la *Pesquisa Nacional*), como respecto a las demandas de este sector poblacional y sobre cómo transformar dichas demandas en propuestas concretas de políticas públicas. Además, se logró un mejor entendimiento de los procesos y lógicas estatales de construcción de políticas públicas, de la negociación entre diferentes áreas sociales, y del diseño de instrumentos normativos, es decir, hubo aprendizaje sobre el funcionamiento del aparato estatal.

Cabe mencionar, que el MDS jugó un papel importante en los procesos de capacitación de los actores sociales involucrados en la temática sobre población en situación de calle, fundamentalmente con el MNPR y la Pastoral Nacional. Estos últimos,

fueron involucrados por el MDS en diversos espacios institucionales propiciando su participación en la discusión a nivel nacional de la problemática en cuestión y estimulando su proceso de aprendizaje. Igualmente, el MDS apoyó financieramente los procesos de capacitación y de fortalecimiento institucional del MNPR, a través del denominado Proyecto de Capacitación y Fortalecimiento Institucional de la Población en Situación de Calle¹⁷³.

En segundo lugar, consideramos que a lo largo de todo el proceso fue importante para los representantes del MNPR y de la Pastoral Nacional, su participación en espacios no institucionales de debate y formación (sobre todo los llamados foros) ya existentes a nivel local¹⁷⁴. Estos espacios locales sirvieron para cualificar gradualmente la participación de los representantes de la sociedad civil en el GTI y otros espacios institucionales.

De igual manera, a medida que la articulación política de la sociedad civil crecía, iban surgiendo nuevos espacios de participación¹⁷⁵. Estos espacios, además de fomentar la capacitación de los representantes del MNPR y de la Pastoral Nacional, posibilitaron una mayor difusión y debate sobre lo que estaba ocurriendo a nivel nacional en instancias locales y hacia otros actores sociales, ampliando así la red de discusión alrededor de la Política Nacional.

En tercer lugar, las articulaciones y colaboraciones locales que el MNPR y la Pastoral Nacional promovieron con instituciones sociales o públicas contribuyeron en el proceso de aprendizaje y adquisición de calificaciones técnicas, políticas e institucionales. La Pastoral Nacional ha hecho uso de su red de OSC colaboradoras, a la vez que ha ampliado la misma, buscando articularse con expertos en diferentes temas vinculados a las personas en situación de calle (temas como salud, vivienda, asistencial social, etc.). Estas alianzas han sido importantes para mejorar su calificación como actor social en la discusión de la Política Nacional.

Igualmente, el MNPR se ha asociado a diferentes OSC a nivel local lo que ha contribuido tanto a su organización como a la capacitación de sus miembros en cuestiones técnicas y políticas, fortaleciendo el Movimiento institucionalmente. La importancia del “apoyo externo” para la organización de las personas en situación de calle, para

¹⁷³ Entre las iniciativas del MDS se destaca el Proyecto de Capacitación y Fortalecimiento Institucional de la Población en Situación de Calle firmado en noviembre de 2009, que ha estimulado la expansión y el fortalecimiento del MNPR por el territorio nacional y, más específicamente, en ocho estados: San Pablo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Ceará, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul y Distrito Federal. El Proyecto en cuestión es un Acuerdo firmado entre la representación de la UNESCO en Brasil y el Polis- *Instituto de Estudio, Formación y Asesoría en Políticas Públicas*, por medio de la licitación No. 0974/2008 - Proyecto 914BRA3026 - Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre - Contrato de Servicios SA - 4580/2009. Dicho Proyecto tuvo duración de 12 meses.

¹⁷⁴ Como, por ejemplo, el Fórum da População de Rua de Belo Horizonte (1993), Fórum das Organizações Sociais que Trabalham com a População em Situação de Rua (SP, 1993), Fórum de Estudos sobre População de Rua (MG, SP y RJ, 1993), Fórum da População de Rua (SP, década de 1990), Comunidade Amigos de Rua (BH, 1997), Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua (RJ, 2000), Fórum de Debates sobre a População em Situação de Rua (SP, 2003/2004), Plenária FalaRua (SP y BH).

¹⁷⁵ Como, por ejemplo, el *Fórum Permanente de Acompanhamento das Políticas Públicas para a População de Rua de São Paulo* (2009) y el *Fórum Nacional Provisório da População de Rua* (Belo Horizonte, San Pablo, Salvador, Fortaleza, Juíz de Fora, Distrito Federal, Porto Alegre Curitiba y Rio de Janeiro, 2009), entre otros en diferentes estados del país.

“viabilidad” de esta organización y para la formación de sus recursos humanos, es algo destacado tanto por la literatura nacional como internacional (ver Capítulo 2). En este sentido, podemos afirmar que la Pastoral Nacional y otras OSC aliadas han jugado este rol de apoyo al suplir las carencias del MNPR en recursos “convencionales” a través, por ejemplo, del apoyo en la adquisición de conocimientos técnicos y el apoyo económico.

Por otra parte, el tipo de relación generado entre el MNPR y el MNCR, aunque bien pudo signarse dentro de este orden de colaboración, estuvo marcado por resultados diferentes a lo esperado. Aunque los dos movimientos sociales eran considerados de cierta forma “hermanos”, debido a la fuerte vinculación de los miembros del MNCR con la situación de calle, la colaboración entre ambos no fue la esperada. La expectativa surgida sobre el rol de los recolectores como fuente de formación, capacitación y experiencia en procesos participativos no llega a cumplirse. De esta manera, y aunque el MNCR haya facilitado la llegada del MNPR a diferentes espacios institucionales a nivel nacional, las interacciones para el intercambio y aprendizaje fueron escasas.

Como cuarto y último elemento, consideramos que la participación de los actores sociales en otros espacios institucionales ha contribuido a su capacitación y praxis en procesos participativos. Así, la participación del MNPR, por ejemplo, en el *Conselho Nacional de Assistência Social* (CNAS) a partir de 2008 ha favorecido la formación política y técnica de sus miembros. Igualmente, la participación del MNPR y OSC en diversos consejos municipales de San Pablo, Belo Horizonte y otras ciudades favoreció la formación y *praxis* participativa de estos actores sociales.

A modo de síntesis, el proceso participativo de construcción de la Política Nacional iniciado en 2005 ha estimulado la incipiente organización, movilización y articulación de la sociedad civil brasileña alrededor de la problemática de las personas en situación de calle. De esta forma, se establecieron nuevos vínculos entre los actores sociales alrededor del país y se fortalecieron vínculos ya existentes, formando una red de actores dispuestos a discutir, formular y monitorear políticas públicas para las personas en situación de calle. Sin embargo, dicha red todavía es reducida y presenta algunas fragilidades, necesitando de su ampliación y el aumento de su capacidad de movilización, presión y control social.

Igualmente, consideramos que el “costo de aprendizaje” inicial para el MNPR, la Pastoral Nacional y la sociedad civil involucrada de modo general fue disminuyendo gradualmente a lo largo del proceso de diseño y formulación de la Política Nacional, en la medida que los actores sociales fueron adquiriendo experiencia y logrando una mayor calificación técnica, institucional y política. De esta forma, aunque la escasez de ciertos recursos (socio-educacionales, organizacionales, económicos y relacionados al bajo índice de permanencia de sus miembros) generó obstáculos que retardaron la formación de los miembros del MNPR y afectaron su capacidad de posicionarse e incidir en el proceso, esta limitación fue siendo superada a lo largo del mismo proceso. De la misma manera,

consideramos que la calificación progresiva y el empoderamiento de diferentes actores de la sociedad civil, favoreció el desarrollo del propio proceso de construcción de Política Nacional, pues cuanto más experiencia y calificación adquirían, más impulsaban el proceso, más proponían, más negociaban y mayor capacidad de influir tenían. No obstante, reconocemos que se trata de un proceso reciente y, al hablar de “empoderamiento de la sociedad civil”, no ignoramos su reducido alcance (Entrevista 2).

Antes del proceso de construcción de la Política Nacional, podemos decir que los actores sociales no tenían claro qué políticas públicas serían necesarias para la inclusión social de la población en situación de calle. El proceso, no solo logró la capacitación de estos actores para transformar sus demandas en propuestas concretas, sino que además proporcionó a la sociedad civil organizada y articulada una agenda común de propuestas y de lucha. Algunas de estas propuestas fueron absorbidas por el Decreto No. 7.053, quedando otras por fuera, a la espera de instrumentos normativos y negociaciones políticas para su concreción.

Na verdade, o que aconteceu quanto à Política Nacional, foi que nós ficamos com um material enorme, elaborado, e que ele não entrou no Decreto [No. 7.053]. Mas o processo criou um caminho. Nós todos sabemos agora o que nós queremos, aonde nós queremos chegar, e eu acho que isso é a nível nacional. Nesse sentido, a construção da Política Nacional unificou o nosso pensamento em torno de uma política, unificou a proposta. Ela se tornou um instrumento de luta e de conquista, porque tudo aquilo não vai acontecer da noite pro dia, a gente sabia que a luta seria de anos (Entrevista 5).

Finalmente, evaluamos que la organización, articulación y el empoderamiento de la sociedad civil involucrada fue un proceso complejo, lleno de desafíos pero también de avances. Aunque reducida, la movilización social en defensa de las personas en situación de calle ha logrado en un corto periodo de tiempo visibilidad, formación técnica y política, espacios de negociación, entre otras conquistas, lo cual nos permite ser optimista en cuanto a sus logros futuros.

4.3. Resultados de la construcción participativa de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle

En este apartado, analizamos los resultados o impactos generados a partir del proceso participativo de discusión y formulación de la Política Nacional en términos de: i) cambios y aprendizajes culturales; ii) resultados político-democráticos; y iii) distribución de bienes, servicios y oportunidades. En otras palabras, analizamos la eficiencia del proceso de construcción participativo de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle a partir de las tres variables mencionadas. Pensando en estos términos intentamos dar respuesta a la siguiente pregunta ¿qué transformaciones culturales, políticas y socio-económicas ha provocado el proceso?

4.3.1. Cambios y aprendizajes culturales

Hasta el año 2004, cuando la problemática de las personas en situación de calle ingresó en la agenda del Gobierno Federal, no había una tradición de debate y de diseño de políticas públicas para este segmento poblacional por parte del Estado brasileño. Hasta entonces, la actuación del Estado había estado marcada por la discriminación, criminalización, violencia y desidia. Igualmente, en la sociedad como un todo predominaba el prejuicio, miedo y culpabilización de las personas en situación de calle. Ahora bien, a partir del proceso de construcción de la Política Nacional, ¿hubo mudanzas culturales que posibilitaron reconocer y legitimar la reivindicación de políticas públicas de inclusión social de las personas en situación de calle?

a. Del Estado brasileño

Al inicio del proceso participativo de discusión y diseño de la Política Nacional, las instituciones públicas se caracterizaban por: i) desconocer la problemática de las personas en situación de calle; y ii) estigmatizar y discriminar a estas personas.

O Governo Federal precisava entender quem é esse público antes de criar uma política. E foi isso que ele fez. Então ele só foi para o diálogo porque ele não entendia, ele não sabia por que as pessoas estavam na rua. Ele pensava que quem tava na rua era vagabundo, não queria trabalhar, era bandido, era isso, era aquilo ou que fugiu da cadeia. Mas quando o governo foi ver que são pessoas que perderam o emprego, que sofreram rompimento familiar, que vivenciam outras questões e dificuldades, aí ele começa a chamar pro diálogo. Porque isso era pior do que o governo pensava que ia ser. Era muito mais complicado (Entrevista 10).

A discussão é muito limitada porque não existe uma tradição de debate dentro do Estado brasileiro com relação à população em situação de rua. E há muito preconceito, há muito estigma social em relação a isso. Apesar de ser um tema que tem apelo e que está na agenda do Governo Federal, ele não tem uma aceitação no Estado (Entrevista 1).

Por medio del proceso participativo fue posible el dialogo con los actores sociales sobre la realidad de las calles, la producción de información calificada a través de la *Pesquisa Nacional* y estudios municipales, entre otras iniciativas que, permitieron al Gobierno Federal, por primera vez, conocer el perfil, las necesidades y demandas de las personas en situación de calle. Este conocer abrió camino para que las diferentes instituciones federales involucradas en el proceso, directa o indirectamente, cambiaran gradualmente su visión predominantemente negativa sobre dicha población. De esta forma, el proceso posibilitó que ciertos prejuicios fueran rotos, favoreciendo la sensibilización de algunos actores e instituciones públicas ante la problemática.

No obstante, el proceso de rompimiento de prejuicios y sensibilización fue tortuoso, lento y con limitaciones evidentes. Observamos que los cambios culturales fueron posibles dentro de la Presidencia de la República y de los ministerios más activos: MDS y Salud. Igualmente, percibimos una sensibilización “tardía” de otras entidades públicas involucradas a dicho proceso, como la Secretaria Especial de Derechos Humanos y el Ministerio del Trabajo. En este sentido, podemos afirmar que algunos sectores del Gobierno Federal cambiaron modalidades culturales previas, y modificaron su actitud histórica hacia la población en situación de calle, pasando a asumir la problemática como parte de sus responsabilidades. De esta forma, poco a poco se fue dando otra transformación cultural significativa en la medida en que la discusión dejó de estar vinculada exclusivamente a la asistencia social y fue ganando espacios en otras áreas. Así, aunque todavía de forma incipiente y precaria, la problemática de las personas en situación de calle recién comienza a ser vista como un tema de política intersectorial y no sólo como un “caso de asistencia”.

Los límites son claros, en la medida en que todavía son escasos los sectores gubernamentales y del Estado sensibilizados con el tema, siendo que muchas veces la transformación de actitud está más vinculada a uno u otro funcionario público, y no a la institución como un todo. A modo de ejemplo, siguen habiendo, serias dificultades para sensibilizar a los técnicos responsables por la atención a personas en situación de calle en los servicios públicos.

Por otra parte, el proceso de construcción de la Política Nacional, tuvo efectos de “metástasis” a nivel municipal y estatal. En la medida que el Congemas participó del proceso, que la problemática entró en la agenda del CNAS y del SUAS, y que el MDS y el Ministerio de la Salud promovía iniciativas municipales y estatales, el conocimiento y sensibilización sobre la realidad de las personas en situación de calle fue creciendo en estas esferas de gobierno, promoviendo a su vez cambios culturales. Vemos que en

ciertos municipios instituciones públicas como la *Defensoria Pública*¹⁷⁶ y el *Ministério Público*¹⁷⁷, por ejemplo, incluyeron la problemática entre sus prioridades. No obstante, de forma general, sigue habiendo por parte de los gobiernos mucha desinformación, discriminación y desinterés, tanto a nivel federal, estatal y municipal.

En definitiva, aunque los cambios culturales sean limitados y alcancen a escasos sectores del Estado, ellos fueron fundamentales al legitimar y posibilitar la existencia de una primera política a nivel nacional para la población en situación de calle. Sabemos que la sensibilización debe seguir para que la problemática entre definitivamente en la agenda de otras instituciones públicas y, en este aspecto, tanto el Estado como la sociedad civil organizada tienen un rol fundamental. Acreditamos que sólo por medio de la ampliación de las transformaciones culturales será posible el diseño e implementación de nuevas políticas, programas y servicios en diferentes áreas sociales.

b. De la sociedad civil organizada

Las personas en situación de calle, por discriminadas por la sociedad y por los propios compañeros, por la negación constante del derecho más mínimo que es ser tratadas como seres humanos dignos de respeto, o por sentirse fracasadas en sus objetivos personales, tienen en general una baja autoestima y, muchas veces, llegan a creer que merecen los malos tratos que reciben. Para muchas de estas personas, el proceso de diálogo con el Gobierno Federal fue, en primer lugar, clave para promover un cambio cultural y personal fundamental: se sintieron y se valoraron como ciudadanos de derecho, cambiando la concepción que tenían sobre sí mismos. En segundo lugar, el proceso fue significativo para que las personas en situación de calle se reconocieran como sujetos, tanto individuales como colectivos, de su propia historia. Históricamente, siempre se habló en nombre de esta población, pero el proceso de diálogo con el Gobierno Federal y de construcción de una política a nivel nacional, permitió que estas personas hablaran por sí mismas, estimulando su autonomía y protagonismo. Hoy, más que ayer, se sienten sujetos capaces de luchar por sus derechos.

No obstante, una limitación importante en los cambios culturales sucedidos en el proceso de construcción de la Política Nacional, es que los mismos han alcanzado tan solo a un universo limitado de personas en situación de calle. De esta manera, la conciencia sobre los derechos, y la posibilidad de emancipación y lucha política organizada ha alcanzado a pocas de estas personas. Aunque debemos recalcar también que se trata de

¹⁷⁶ Institución pública responsable por la defensa jurídica gratuita de los más pobres y sin condiciones financieras de contratar servicios jurídicos.

¹⁷⁷ Institución pública independiente de los tres poderes cuyo objetivo es asegurar la protección de las libertades civiles y democráticas, buscando con sus acciones garantizar y tonar efectivos los derechos individuales y sociales indisponibles (Art. 127 de la Constitución Federal, ver: *Constituição da República Federativa do Brasil*, 2000).

un proceso reciente, que ha dado un primer paso fundamental y abriendo la posibilidad de pensar avances mayores.

Con relación a las OSC que participaron, directa o indirectamente, del proceso de construcción de la Política Nacional, podemos afirmar que muchas de ellas cambiaron su visión sobre la problemática de las personas en situación de calle que, en general, se había estado vinculada a la caridad y al asistencialismo. A través de su participación en el proceso, su visión sobre la problemática y las responsabilidades aunadas a ella cambiaron de manera radical, con lo cual pasaron a una posición más beligerante con respecto al papel del Estado y su responsabilidad en la generación de políticas de atención. En este sentido, hubo dos cambios fundamentales en la dinámica de las OSC: i) sus acciones se politizaron; y ii) hubo un cambio de perspectiva con respecto a la problemática, que antes atribuían casi que exclusivamente a la asistencia social.

Por último cabe destacar el cambio cualitativo en la perspectiva de muchas OSC, las cuales comienzan a valorar y estimular el protagonismo de las personas en situación de calle. En este sentido, los procesos en la construcción de la Política Nacional mostraron que, aunque con fragilidades, las personas en situación de calle son capaces de organizarse y expresar sus demandas, no necesitando de OSC como sus portavoces.

Las limitaciones que se dan con respecto a los cambios culturales en la actuación de las OSC que trabajan con las personas en situación de calle son similares a las limitaciones que poseen aquellas transformaciones culturales promovidas en las propias personas en cuestión. El proceso de construcción de la Política Nacional ha alcanzado a un universo pequeño de estas OSC, y la participación no necesariamente cambió su lógica de funcionamiento. Sigue predominando en las OSC una visión asistencialista, de caridad y de necesitados. Sin embargo, analizamos que el proceso de construcción de la Política Nacional ha plantado una semilla para futuros cambios culturales.

Por último, podemos decir que los actores de la sociedad civil involucrados en el proceso han cambiado su forma de ver y relacionarse con el Gobierno Federal y el Estado como un todo. A través del proceso participativo, el MNPR, la Pastoral Nacional y otros actores sociales involucrados pudieron entender mejor el funcionamiento de la burocracia estatal, y la dinámica de los procesos participativos solidarizándose con éstos o, al menos, comprendiendo mejor las dificultades enfrentadas por el gobierno a la hora de diseñar políticas y promover procesos participativos. Igualmente, el Estado dejó de ser visto como un ente al cual únicamente se cobra el cumplimiento de los deberes constitucionales y las demandas ciudadanas, pasando los actores sociales a asumir un rol más activo y propositivo en esta relación. Según GECD (1999, p. 80), los actores sociales cuando participan de la construcción de políticas públicas se enfrentan con la exigencia de ciertas transformaciones culturales:

(...) são tensionados a ampliar sua visão sobre o conjunto dos interesses que perpassam a sociedade para construir a dimensão do interesse público, necessitando sair da posição de

apenas reivindicadores de políticas para também assumir responsabilidades no processo de formulação destas políticas. (...) o Estado deixa de ser apenas o receptor de demandas para se constituir num parceiro e, portanto, para que os atores sociais tenham uma posição ativa nessa relação é preciso uma mudança de atitude de ambos.

c. De la sociedad brasileña

En el presente apartado tratamos de buscar respuestas a interrogantes claves sobre la transformación cultural y el cambio de perspectiva de la sociedad sobre la problemática de las personas en situación de calle. En este sentido nos preguntamos: ¿El proceso de diseño de la Política Nacional logró promover cambios en la forma que la sociedad brasileña ve y enfrenta la problemática de las personas en situación de calle? ¿Se modificaron los modos de integración de estas personas a la colectividad?

La participación del Presidente Lula fue emblemática en el tema del desamparo social, logrando dar visibilidad nacional a la problemática de la población en situación de calle. No obstante, analizamos que el conocimiento generado durante el proceso de construcción de la Política Nacional fue poco divulgado en la sociedad. La divulgación de la *Pesquisa Nacional*, por ejemplo, fue mínima, no permitiendo que la mayoría del público tuviera conocimiento sobre cuántas personas viven en las calles de los diferentes municipios brasileños, qué los llevó a esta situación y cómo sobreviven. Sin esta información, la sociedad no comprende que: i) la dimensión de la problemática es estructural; ii) la gran mayoría de la población en situación de calle trabaja informalmente para lograr sobrevivir; iii) que enfrentan serias dificultades para conseguir trabajos formales o estables; y iv) que sufren discriminación que les impide muchas veces volver a tener roles en la familia y en el trabajo. En consecuencia, la criminalización de estas personas y la culpabilización del individuo por su situación de calle, sigue predominando, así como el “diagnóstico” estereotipado que sugiere que los mismos se encuentran en la calle “porque quieren”.

De esta forma, y gracias a la discusión a nivel federal, en la actualidad la sociedad brasileña reconoce más la problemática como un tema social que necesita ser enfrentado, aunque, por otra parte, poco ha aumentado el conocimiento que tiene la sociedad sobre dicha problemática, siendo escasas las campañas y estrategias de sensibilización ante la realidad de las personas en situación de calle.

Sin embargo, el proceso de discusión a nivel federal abrió posibilidades que necesitan ser mejor exploradas para una generar una mayor sensibilización. La *Pesquisa Nacional*, por ejemplo, es un rico instrumento para concientizar, desmitificar y romper prejuicios. Incluso el texto de la Política Nacional es una herramienta para que la sociedad comprenda las demandas y necesidades de la población en situación de calle. Éstas y

otras informaciones deberían ser ampliamente divulgadas y discutidas por la sociedad en campañas de concientización.

Quizás este sea uno de los principales límites del proceso en cuestión y un gran desafío, tanto para los actores públicos comprometidos, como para la sociedad civil organizada. Mientras no se logre sensibilizar a la sociedad, en su conjunto, sobre la problemática, las políticas construidas van a tener dificultad de salir del nivel discursivo, pues la discriminación y la violencia de las instituciones públicas son respaldadas e incentivadas muchas veces desde la propia sociedad¹⁷⁸. Faltan *framings*¹⁷⁹ más fuertes para el MNPR y la lucha por los derechos de las personas de calle en su conjunto. En otras palabras, es necesario generar interpretaciones positivas de la situación de calle en el imaginario social, que logren sensibilizar realmente a la sociedad y promover transformaciones culturales.

En síntesis, al inicio del diálogo surgido durante el periodo 2004-2005, tanto el Gobierno Federal y como la sociedad civil organizada, vivían en medio a un universo de desconocimiento recíproco. En este sentido, el proceso participativo tuvo un fuerte cuño de aprendizaje técnico, político pero, fundamentalmente, cultural. En la medida que se fue conociendo al “otro” y su realidad, se fueron modificando los sistemas de categorías a través de los cuales las personas otorgan sentido a lo que hacen. Así, al transformarse la forma de ver y relacionarse con el “otro”, cambiaron también las prácticas e incluso las referencias sobre uno mismo. No obstante, debemos señalar que las transformaciones culturales son limitadas dentro del Estado brasileño y del universo heterogéneo de las OSC. A su vez, la sociedad brasileña ha estado alejada de este proceso y poco ha transformado su forma de mirar y tratar la problemática de las personas en situación de calle.

¹⁷⁸ La violencia policial y social contra la población en situación de calle es brutal. La información y sensibilización son fundamentales para que las muertes bárbaras que ocurren diariamente no pasen más en blanco, para que los “invisibles” se tornen visibles y que la situación de calle sea inaceptable socialmente, considerada una violación tremenda de los derechos humanos y no más una escena común y acepta del paisaje urbano.

¹⁷⁹ El trabajo de interpretación de la realidad en el plano simbólico-cultural que Snow y Benford (1988) define por el verbo *framing*, es responsable de la producción de los *frames* de la acción colectiva: estos se tratan de esquemas cognitivos/interpretativos que permiten a los activistas condensar y simplificar aspectos del mundo exterior, atribuyendo significado a acontecimientos y situaciones relevantes a fin de movilizar a sus potenciales partidarios y constituyentes, ganando el apoyo de la opinión pública y desmovilizar a sus oponentes (Snow y Benford, 1988).

4.3.2. Resultados político-democráticos

Cabe ahora analizar los resultados políticos de este proceso generador de política pública, discutiendo sus alcances y limitaciones. Nos enfocaremos inicialmente en los impactos que tuvo este proceso en la profundización de la institucionalidad democrática. En otras palabras, analizaremos si hubo alguna transformación en la capacidad que tienen las instituciones públicas para responder eficazmente a las demandas y exigencias de la población en situación de calle. En segundo lugar, discutiremos algunos resultados políticos del proceso considerados relevantes.

a. Institucionalidad democrática

A través de la variable *institucionalidad democrática*, buscamos analizar los alcances, límites y potencialidades de los instrumentos normativos, y espacios institucionales, creados a partir del proceso de participación a nivel nacional para la construcción de políticas públicas dirigidas a personas en situación de calle, proceso que inicia en el año 2005. En este sentido, nos preguntamos ¿los instrumentos normativos y espacios institucionales generados para la construcción de políticas públicas tienen capacidad de responder eficazmente a las demandas y exigencias de la sociedad? ¿Hubo cambios institucionales que permitan elaborar nuevas políticas públicas para hacer efectivas dichas demandas?

Ley No. 11.258

Como resultado político relevante del proceso de participación social en la discusión y diseño de la Política Nacional, cabe mencionar la promulgación de la Ley No. 11.258 de 2005 del área de la asistencia social¹⁸⁰ (Brasil, 2006a)¹⁸¹. Dicha ley configura un cambio institucional fundamental para legalizar la incorporación de las demandas de las personas en situación de calle en los servicios de asistencia social en todo el territorio nacional. La Ley No. 11.258 es uno de los avances más significativos, en términos de conquista de derechos, del proceso de participación social en cuestión, proporcionado al MDS capacidad para responder eficazmente a las demandas y exigencias de la población en situación de calle.

¹⁸⁰ Incluye, en el párrafo único del Art. 23 de la *Lei Orgânica de Assistência Social* – LOAS, la prerrogativa de que en la organización de servicios de la Asistencia Social deberán ser puesto en marcha programas para las personas en situación de calle.

¹⁸¹ Ver Anexo 7.

La Política Nacional y el Decreto No. 7.053

Con relación a la Política Nacional para la Población en Situación de Calle, es importante diferenciar entre el texto discutido durante el II Encuentro Nacional y la versión, mucha más corta, promulgada con el Decreto No. 7.053 del año 2009. El texto discutido durante el II Encuentro Nacional es una *propuesta* de Política Nacional en formato de un documento extenso que sintetiza los cuatro años de proceso de discusión y de participación social¹⁸². Este documento, el cual no llegó a ser oficialmente publicado, no es un instrumento normativo. Su función es más cercana a un “deber ser”, sirviendo como una carta de principios y propuestas, y como una guía con directrices para la construcción futura de políticas públicas hacia la población en situación de calle. En este sentido, el texto se ha tornado una referencia para cualquier actor interesado en discutir y diseñar políticas públicas para las personas en situación de calle en Brasil.

El gran desafío después del II Encuentro Nacional fue la transformación de las propuestas contenidas en el documento en cuestión, en derechos efectivos, por medio de los instrumentos normativos adecuados, es decir, leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, etc. En definitiva, el desafío era construir políticas públicas respaldadas legalmente y que tuvieran financiamiento regular.

La propuesta dada por la Presidencia de la República en tanto instrumento normativo que permitiese reglamentar el texto de la Política Nacional (discutido durante el II Encuentro Nacional), fue la realización de un **decreto presidencial**¹⁸³. De esta forma, tuvo origen el 23 de diciembre de 2009 el Decreto No. 7.053, el cual instauró la Política Nacional para la Población en Situación de Calle, un avance significativo en la lucha por los derechos ciudadanos de estas personas. Dicho decreto indica principios y directrices que las políticas hacia este sector poblacional deben seguir (como por ejemplo, el principio de la intersectorialidad e intergubernabilidad). Además, plantea algunos objetivos concretos a ser alcanzados en diversas áreas de las políticas públicas, particularmente en el área de la asistencia social, y prevé la creación del Centro Nacional de Defensa de los Derechos Humanos para la Población en Situación de Calle.

No obstante, destacamos entre las principales limitaciones que posee el Decreto No. 7.053: i) la no previsión de un financiamiento regular para respaldar la ejecución de la Política Nacional; y ii) la ausencia de gran parte de las propuestas para las políticas

¹⁸² Este documento contiene principios, directrices, objetivos y propuestas para las políticas sectoriales, es decir, propuestas para las diferentes áreas sociales involucradas (derechos humanos, seguridad pública y justicia, trabajo y empleo, desarrollo urbano y vivienda, asistencia social, educación, seguridad alimentaria y nutricional, salud, cultura, deportes y ocio). Según relato de los entrevistados, este documento podría contener más y mejores propuestas sectoriales si los ministerios hubieran participado más y se comprometido con el GTI, llevando información sobre sus programas y servicios existentes, así como ayudando a pensar nuevas propuestas específicas para la población en situación de calle (Entrevistas 5 y 10). Ver Anexo 9.

¹⁸³ El decreto es un acto/instrumento normativo que tiene el Presidente de la República a disposición, previsto para casos especificados en la Constitución Federal de 1988.

sectoriales (salud, trabajo, vivienda, etc.) contenidas en el texto de la Política Nacional y que fueron discutidas durante el II Encuentro Nacional.

Entre los factores que explican estas limitaciones destacamos como el principal, los límites del instrumento normativo elegido: el *decreto*.

En primer lugar, para la creación del Decreto No. 7.053, el Presidente Lula hizo uso del denominado *decreto autónomo*, el cual se ejecuta sin intermediación de la ley. No obstante, aunque el decreto autónomo tenga “fuerza de ley”, no puede establecer ningún mecanismo presupuestario adicional que implique un aumento de los gastos, o la creación o cierre de algún órgano público¹⁸⁴. En este sentido, el decreto autónomo es un instrumento limitado para la creación de políticas públicas en comparación con una ley, pues no puede prever el financiamiento regular que una política pública necesita para su ejecución.

No obstante, destacamos que la limitación presupuestaria inherente a los mecanismos de creación del Decreto No. 7.053, que limita un financiamiento regular para la Política Nacional, no restringe la posibilidad de que los ministerios e instituciones públicas alcancen los objetivos en él establecidos. Un ejemplo de esta posibilidad sería los ministerios aprobaran internamente el repase de parte de su presupuesto para programas y servicios destinados a la población en situación de calle. Sin embargo, la ley sigue siendo el instrumento normativo más adecuado para garantizar un derecho y un financiamiento regular para la implementación de medidas que respalden la efectividad del mismo.

En segundo lugar, un decreto puede igualmente reglamentar leyes preexistentes¹⁸⁵. En este sentido, el instrumento *decreto* podría determinar financiamiento regular para programas y servicios para la población en situación de calle, si existieran previamente leyes específicas destinadas a dicha población en diferentes áreas de las políticas sociales. Sin embargo, pese a esta posibilidad, la única ley existente a nivel nacional destinada a esta población es la Ley No. 11.258, emitida en el año 2005 para el área de la asistencia social (Brasil, 2006a).

Todavía no existen leyes federales específicas para las personas en situación de calle en las áreas de educación, vivienda, derechos humanos, trabajo, justicia, deporte o cultura. En algunos casos, previstos en el texto resolutorio del II Encuentro Nacional, sería necesario, crear ciertos derechos (vía creación de leyes) para posteriormente decretar

¹⁸⁴ El denominado “decreto autónomo” se ejecuta sin intermediación de la ley, es decir, no cuenta con la participación del Poder Legislativo para su elaboración o aprobación. Según la Constituição da República Federativa do Brasil (2000), “Art. 84 - *Compete privativamente ao Presidente da República: VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Alterado por Emenda Constitucional No. 32 de 2001): a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos*”. De esta forma, los decretos con contenido normativo autónomo tienen fundamento constitucional de validez inmediata, sin intermedio de la ley, desde que observadas las restricciones establecidas en el Art. 84 de la Constitución.

¹⁸⁵ Existe otro tipo de decreto presidencial denominado “decreto reglamentar”, atribución que le confiere el art. 84, inciso IV de la Constitución Federal: “IV - *sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*”. (Constituição da República Federativa do Brasil, 2000, el resaltado es nuestro). Este decreto sólo reglamenta la ejecución de leyes preexistentes.

programas o políticas que garanticen su ejecución efectiva así como su financiación. La creación de estos derechos por medio de leyes exige una larga negociación con cada ministerio o institución pública responsable, y con el Poder Legislativo, articulación que no fue posible durante el GTI.

Además, otros dos factores hacen del Decreto No. 7.053 un instrumento frágil para la implementación de la Política Nacional: i) la adhesión voluntaria de los estados y municipios; y ii) la no previsión de financiamiento, u otros tipos de incentivos económicos, para aquellos estados y municipios que adhirieron a la Política Nacional.

En definitiva, aunque por un lado, el Decreto No. 7.053 de la Política Nacional haya sido una iniciativa inédita e histórica, y haya representado un avance significativo para enfrentar la problemática de la población en situación de calle, por otro lado, el uso exclusivo de la herramienta normativa *decreto*, no ha permitido que la Política Nacional sea ejecutada en su conjunto, tal como fue concebida durante el II Encuentro Nacional. De esta forma, el proceso de construcción de la Política Nacional ha generado diversas propuestas que todavía necesitan ser transformadas en derechos concretos. Para eso, sería necesaria la creación de diferentes instrumentos normativos tales como leyes, decretos, estatutos, mandatos, entre otros. Las siguientes opiniones expresan esta inquietud entre los actores de la sociedad civil:

Nós não concordamos que o instrumento tem que ser apenas um decreto, porque ele é inferior a uma lei. Nós queremos criar novos direitos, porque os direitos que existem pra população de rua são quase nenhum. São limitadíssimos. Então, se for apenas um decreto, não vai ter Política Nacional como foi apresentada no II Encontro Nacional. Queremos lei para o que for necessário e decreto para aquilo que for necessário (Entrevista 1).

O decreto tem certas fragilidades, por isso a gente está levando a proposta de fechar a Política Nacional como uma lei. Nós falamos no final do ano [2009] para o Presidente Lula, na hora que ele assinou o Decreto No. 7.053, que depois de sete anos de governo e no final de oito anos de governo, alguma coisa tem que ficar consolidada. Que não adianta ficar só fazendo visita. Tem que sair dessa agenda pessoal dele e tem que ficar consolidado em leis (Entrevista 5).

O Decreto No. 7.053, ele vai se tornar viável só se ele se tornar lei (Entrevista 3).

Comité Intersectorial de Acompañamiento y Monitoreo de la Política Nacional

El Decreto No. 7.053 de la Política Nacional, instituyó el Comité Intersectorial bajo la coordinación de la Secretaria Especial de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República¹⁸⁶. Dicho Comité está integrado por un representante y su respectivo suplente de cada una de las siguientes instituciones públicas (Brasil, 2009c; Anexo 11):

- I - Secretaria Especial de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República;*
- II - Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre;*
- III - Ministerio de la Justicia;*
- IV - Ministerio de la Salud;*
- V - Ministerio de la Educación;*
- VI - Ministerio de las Ciudades;*
- VII - Ministerio del Trabajo y Empleo;*
- VIII - Ministerio del Deporte; y*
- IX - Ministerio de la Cultura.*

La sociedad civil tiene, al igual que el poder público, nueve representantes (titulares y suplentes), de los cuales cinco de ellos pertenecen a organizaciones de carácter nacional propias de la población en situación de calle (como, por ejemplo, el MNPR), y cuatro de OSC, cuya finalidad es el trabajo con esta población.

El Comité Intersectorial es el espacio institucional que busca garantizar la continuidad de la participación social en las etapas siguientes de la Política Nacional, es decir, en su implementación, monitoreo y evaluación. En este sentido, el Comité Intersectorial ha significado un avance fundamental en el proceso participativo de construcción de la Política Nacional.

Le corresponde al Comité Intersectorial, elaborar planes de acción periódicos con detalle de las estrategias para la implementación de la Política Nacional, siguiendo las metas y objetivos fijados en el Decreto No. 7.053, pero también en el documento elaborado por el GTI, y discutido en el II Encuentro Nacional que, como mencionamos, es más amplio que el Decreto No. 7.053¹⁸⁷. Por otra parte, le corresponde al Comité Intersectorial, además de monitorear la implementación del Decreto No. 7.053, proponer nuevas políticas, programas y servicios públicos para la población en situación de calle, así como negociar con las respectivas instituciones públicas competentes, su viabilización a través de leyes, decretos y otros instrumentos normativos necesarios. El Comité Intersectorial es, además, un espacio institucional político relevante que busca ejercer presión para que el Decreto No. 7.053 no se quede en el papel y, de esta manera, que la Política Nacional sea efectivamente adherida por los estados y municipios.

¹⁸⁶ La solicitud para que la coordinación saliera del MDS, y pasara a manos de la Secretaria Especial de los Derechos Humanos, fue realizada por la sociedad civil organizada (ver Capítulo 3).

¹⁸⁷ Ver Anexo 9.

En este sentido, el Comité Intersectorial ha presentado avances importantes en relación con el GTI como espacio institucional. El Comité Intersectorial es paritario, es decir, está concebido bajo un sistema de equilibrio numérico entre los representantes del Gobierno y aquellos de la sociedad civil, lo cual favorece relaciones e interacciones más equitativas. Asimismo, favorece la definición conjunta de reglas y procedimientos transparentes e idénticos para todos.

De acuerdo al representante del MNPR, la lucha por lograr que el Comité Intersectorial fuese paritario, fue resultado del aprendizaje promovido por los errores identificados en la experiencia del GTI:

(...) Por isso que a gente mudou tudo dentro do Comitê Intersetorial. Porque o GTI era mais uma experiência. Agora o Comitê Intersetorial não, ele é paritário. Se tiver nove representantes do governo, tem que ter nove representantes da sociedade civil. Mudou a lógica. Nessas experiências nós vamos aprendendo, nesses erros (Entrevista 10).

No obstante, el Comité Intersectorial también presenta ciertas limitaciones. En primer lugar éste no es deliberativo y no controla presupuesto, siendo una instancia consultiva cuyo rol, es sugerir políticas, negociar su viabilización con las instituciones públicas competentes, y fiscalizar su implementación, pero sin capacidad efectiva de cobro o de designación de recursos para la implementación de estas políticas. Segundo, los representantes de la sociedad civil en el Comité Intersectorial son designados por el Secretario Especial de los Derechos Humanos, no habiendo mecanismos democráticos de votación.

Comité Técnico de Salud para la Población en Situación de Calle

El 24 de diciembre del año 2009, un día después de la promulgación del Decreto No. 7.053 de la Política Nacional, se decretó la Portaria No. 3.305, la cual instituye el *Comité Técnico de Salud para la Población en Situación de Calle*, un espacio institucional de discusión específico para problemas en el área de salud de la población en situación de calle (Brasil, 2009d)¹⁸⁸.

El Comité Técnico de Salud está compuesto por representantes de órganos e instituciones públicos del área de la salud, y por representantes de entidades de la sociedad civil organizada, entre ellos el MNPR y la Pastoral Nacional, además de la Organización *Médicos Sem Froteiras*; todos designados por el titular de la *Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa* del Ministerio de la Salud. El Comité debe reunirse con una frecuencia mínima de tres veces por año en reuniones ordinarias, y no posee plazo de caducidad.

¹⁸⁸ Ver Anexo12.

Este espacio institucional tiene como meta principal, la inclusión de la población en situación de calle, en el Sistema Único de Salud (SUS) y en sus tres esferas políticas (municipal, estatal y federal). Aunque el SUS sea gratuito y universal para todos los ciudadanos brasileños, la población en situación de calle enfrenta serias dificultades para acceder al mismo, debido, en parte, a la discriminación de los técnicos de salud (ubicados en los hospitales o en otros centros de salud, tanto fijos como móviles) y a que muchas veces las personas en situación de calle no buscan ayuda médica (Entrevistas 10 y 12). Además, para una atención adecuada a la población en situación de calle, es imprescindible el trabajo articulado del SUS y del SUAS (Sistema Único de Asistencia Social), algo que sucede rara vez en la práctica. En este sentido, el Comité Técnico de Salud ha sido una conquista fundamental para avanzar en la discusión y en la operacionalización de mejores servicios de atención para la población en situación de calle.

b. Otros avances y límites políticos relevantes

Como resultado político relevante del proceso de participación social en la discusión y diseño de la Política Nacional, destacamos en primer lugar, la conquista del MNPR, en el año 2008, de una vacante en el *Conselho Nacional de Assistência Social* (CNAS). La visibilidad pública que el proceso dio a la problemática de la población en situación de calle y al MNPR, permitió que este último ganara la elección en la categoría de usuario. Ocupar este espacio institucional fue vital para pautar las demandas de esta población en el *Sistema Único de Assistência Social* (SUAS)¹⁸⁹.

En segundo lugar, cabe mencionar los importantes avances logrados por el Comité Intersectorial, en las negociaciones con el IBGE desde el año 2010. Los objetivos principales que se propuso el Comité Intersectorial han sido: i) la realización de un conteo nacional de la población en situación de calle previsto para el año 2012, y ii) la inclusión de esta población en el próximo censo nacional que ocurrirá en el año 2020¹⁹⁰ (Entrevistas 10 y 13). Así, la demanda histórica de la población en situación de calle para ser contabilizada como se realiza con todos los ciudadanos brasileños, parece que finalmente será atendida. Además de simbólica, esta conquista será fundamental para la producción de información cuantitativa y cualitativa sobre las personas en situación de calle, imprescindible para el diseño e implementación de políticas públicas direccionadas a dicho segmento social.

En tercer lugar, destacamos las posibilidades creadas en relación a la dimensión de *ciudadanía*. En este sentido, algunos autores definen la ciudadanía como la conquista de

¹⁸⁹ Como veremos más adelante, algunas conquistas importantes relacionadas al área de la asistencia social fueron posibles debido a esta participación del MNPR en el CNAS.

¹⁹⁰ Recordemos que la *Pesquisa Nacional* fue contratada en 2008 por el MDS debido a la imposibilidad de negociar con el IBGE la inclusión de las personas en situación de calle en el censo nacional de 2010

consciencia social y política que permite la emancipación del sujeto. De esta manera, el énfasis del carácter pedagógico y transformador de la participación política, es vista como una escuela de ciudadanía:

Para Paterman (1992), a participação é educativa e promove, através de um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício se configura como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais (Luchmann, 2006, p. 21).

Siguiendo la anterior argumentación, podemos afirmar que la discusión de la Política Nacional fue un proceso de construcción de ciudadanía al constituir nuevos sujetos políticos, autónomos, con conciencia de sus derechos ciudadanos y de los derechos del grupo social por el cual luchan.

Por último, cabe mencionar que el proceso de construcción de la Política Nacional ha trascendido la frontera nacional, estimulando la discusión y la organización de la sociedad civil argentina para la construcción de un proyecto de ley para la defensa de los derechos de las personas en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires. Dicho proyecto de ley fue presentado en diciembre del 2009¹⁹¹ en la legislatura de la ciudad, y fue aprobado por unanimidad el 13 de diciembre de 2010, después de un año de discusión entre distintas organizaciones y especialistas, con asesores de legisladores. La Ley No. 3.706 de “Protección y garantía integral de los derechos de las personas en situación de calle y en riesgo a la situación de calle” inaugura el primer marco legal en el país sobre el tema, el cual ni siquiera había sido contemplado en un proyecto de ley (Buenos Aires, 2010). La fundamentación del proyecto de ley menciona que el mismo estuvo “inspirado en la normativa de Brasil, país pionero en la materia” (Parlamentario, 2010).

No obstante, aunque haya avances importantes, cabe mencionar algunos de los límites políticos del proceso de construcción de la Política Nacional. Destacamos entre los límites el hecho de que a pesar de haber logrado entrar en la agenda de la Presidencia de la República del Gobierno de Lula da Silva, la problemática de la población en situación de calle tuvo dificultades de ingresar en la agenda de gran parte de los ministerios involucrados en el proceso, con excepción del MDS y del Ministerio de la Salud. La construcción de políticas públicas a nivel nacional era una agenda del Gabinete Personal del ex Presidente Lula, algo que no se ve tan determinado en el actual Gobierno Dilma Rousseff (2011-2014), por ejemplo. Sin embargo, notamos que la problemática ha ido, progresivamente, logrando ingresar en la agenda de diferentes instituciones públicas a nivel federal. De cualquier forma, analizamos como necesario avanzar para que la problemática deje de ser una política de gobierno y pase a ser una política de Estado.

Otra limitación del proceso, relacionada con el anterior, fue la dificultad de concretizar una perspectiva intersectorial de las políticas públicas. En primer lugar, porque el diseño y

¹⁹¹ Bajo el expediente No. 2717-P-2009.

la implementación de políticas en áreas más allá de la asistencia social y la salud fue escasa. En segundo lugar, porque la intersectorialidad de una política no debe darse sólo en su diseño, sino además en la implementación de acciones conjuntas y complementarias. En este aspecto, los avances fueron prácticamente inexistentes. Por último, destacamos como límite del proceso de construcción de la Política Nacional, la baja adhesión de los estados y municipios al Decreto No. 7.053.

4.3.3. Distribución de bienes, servicios y oportunidades

El objetivo primario y último de todo el proceso desarrollado a nivel nacional a partir de 2005, fue fundamentalmente mejorar las condiciones de vida de estos ciudadanos en situación de calle, los cuales que viven bajo condiciones inhumanas. El acceso de las personas en situación de calle a los servicios, programas y beneficios públicos es extremadamente bajo, sean éstos de la asistencia social, salud, educación, seguridad social, trabajo, entre otros. De acuerdo a la *Pesquisa Nacional*, la gran mayoría de las personas en situación de calle no es alcanzada por la cobertura de los programas del gobierno: el 88,5% reportó no recibir ningún beneficio de las agencias gubernamentales (Brasil, 2008a). Entre los beneficios recibidos se destacaron: la jubilación (3,2%), el *Programa Bolsa Família*¹⁹² (2,3%) y el *Benefício de Prestação Continuada*¹⁹³ (BPC) (1,3%). Estos porcentajes son bajos para las necesidades del público en cuestión.

Ahora bien, a partir del inicio del proceso de construcción de la Política Nacional, ¿se ampliaron las oportunidades de acceso de las personas en situación de calle de servicios, beneficios y bienes? ¿Las condiciones de vida de estas personas han mejorado? ¿Se ampliaron las oportunidades a esta población para salir de su situación de calle? A partir de estas interrogantes, analizaremos en el siguiente apartado los principales avances, límites y riesgos de las diferentes áreas de las políticas sociales.

¹⁹² De acuerdo con MDS, el Programa Bolsa Família es: “O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. (...) O Bolsa Família atende mais de 12 milhões de famílias em todo território nacional. A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R\$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R\$ 32 a R\$ 242. Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março e vigoram a partir dos benefícios pagos em abril de 2011” (Brasil, s.f.).

¹⁹³ El BCP es un beneficio del área de la asistencia social, componente integral del SUAS, y destinado a personas de tercera edad o personas con capacidades diferentes, las cuales no reciben beneficios jubilatorios y tienen una renta familiar per cápita inferior a un ¼ del salario mínimo vigente (Brasil, s.f.).

a. Asistencia Social

Durante el año 2008 el MDS garantizó, por medio de la Portaria GM/MDS No. 376/2008, el registro de las personas en situación de calle en el *Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal* (CADUNICO)¹⁹⁴, sistema informatizado a través del cual los gobiernos municipales registran y seleccionan los beneficiarios para su integración en programas sociales del Gobierno Federal. Anteriormente, por no tener registro domiciliario, las personas en situación de calle no podían registrarse al CADUNICO, quedando afuera de la red de servicios, beneficios y programas gubernamentales vinculados a este sistema de registro. Por medio de la Portaria GM/MDS No. 376/2008 se permitió como dirección de referencia la dirección del equipamiento de asistencia social que la persona utilizaba, o en su defecto, la dirección de una institución de atención u albergue (Brasil, 2011b). Además, se ha buscado integrar al gestor municipal del CADUNICO con el equipo de técnicos de la *Proteção Social Especial* (vinculados a la red socio-asistencial pública), para que durante los abordajes en la calle se realice también el registro de las personas, facilitando así el acceso a los beneficios y programas gubernamentales¹⁹⁵. El MNPR y otros actores de la sociedad civil participaron de esta discusión (Entrevistas 10 y 11).

Otras iniciativas en el área de la asistencia social fueron importantes para mejorar la oferta y calidad de los servicios, entre ellas destacamos tres: 1) el cofinanciamiento del Gobierno Federal y los municipios para apoyar la oferta de servicios de atención y albergues a personas en situación de calle¹⁹⁶; 2) la inclusión de las personas en situación de calle entre el público atendido por los *Centro de Referência Especializado de Assistência Social* (CREAS)¹⁹⁷. Incluso, a partir de 2010, están siendo creados CREAS específicos para la población en situación de calle, cofinanciados por el Gobierno Federal

¹⁹⁴ Siguiendo el MDS, el CADUNICO es: “O Cadastro Único para Programas Sociais é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total (...). Atualmente o Cadastro Único conta com mais de 19 milhões de famílias inscritas. O Cadastro Único, regulamentado pelo Decreto nº 6.135/07 e coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), deve ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família” (Brasil, s.f.).

¹⁹⁵ Además, fueron incluidos al CADUNICO campos específicos sobre la realidad de las personas en situación de calle, acción que permite a los gobiernos federal, estatales y municipales conocer las características de esta población específicas de su localidad: dónde hay mayor concentración, cuál su perfil y cuáles son sus necesidades (Brasil, 2011b). Ello contribuye a la implementación de políticas y programas específicos para la inclusión social de estas personas y que el Estado acompañe la efectividad de sus acciones.

¹⁹⁶ Por medio de la Portaria No. 381 de 12 de diciembre de 2006, el MDS aseguró recursos federales para los municipios con más de 300 mil habitantes con población en situación de calle, objetivando el apoyo a la oferta de servicios de atención y albergues destinados a este público (Brasil, s.f.).

¹⁹⁷ Los CREAS, creados a partir del *Sistema Único de Assistência Social* (SUAS), ofertan servicios especializados y continuados a familias e individuos en situación de amenaza o violación de derechos (violencia física, psicológica, sexual, tráfico de personas, etc.). Los CREAS son hoy fundamentales para la prestación de servicios socio-asistenciales a las personas en situación de calle en los municipios.

para los municipios (Brasil, 2011a); y 3) la *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*¹⁹⁸, definiendo patrones mínimos de calidad y funcionamiento de los servicios socio-asistenciales destinados al atendimento de las personas en situación de calle (Brasil, s.f.).

Los avances mencionados en el área de la asistencia social fueron posibles gracias a la aprobación de la Ley No. 11.258 del año 2005, producto del proceso participativo de construcción de la Política Nacional y, además, por estar contempladas como objetivos del Decreto No. 7.053 que instituyó la Política Nacional¹⁹⁹. De esta forma, tanto el CADUNICO como las tres iniciativas del MDS mencionadas, se encuentran directamente relacionadas al proceso de discusión y construcción de la Política Nacional, permitiéndonos afirmar que son resultados del mismo. Estas iniciativas afectaron de forma positiva la prestación de servicios públicos en el área de la asistencia social destinados a las personas en situación de calle.

b. Salud

Desde la creación en el año 2009, del Comité Técnico de Salud para la Población en Situación de Calle (Brasil, 2009d), se han puesto en marcha diferentes iniciativas a nivel federal en el área de la salud. Entre las cuales se destacan: 1) los *Consultórios de Rua*; 2) la inclusión de la población en situación de calle en la agenda del área de la Salud Mental del Sistema Único de Salud (SUS); y 3) eventos de formación y sensibilización de los técnicos de salud y otros públicos.

La primera, el *Consultório de Rua* del SUS, es una iniciativa del Ministerio de la Salud desarrollada a partir del año 2009, para atender a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad social, con énfasis en aquellos que hacen uso de sustancias psicoactivas. Es un consultorio móvil, compuesto por un equipo interdisciplinar cuyo objetivo es desarrollar acciones de prevención y concientización dirigidos a los usuarios de alcohol y otras drogas, así como encaminar a la red del SUS y realizar un trabajo psicosocial (Brasil, 2010b). Esta acción es fundamental para alcanzar poblaciones normalmente “inalcanzables” para la red institucionalizada de atendimento del SUS, entre ellas primordialmente las personas en situación de calle.

La *IV Conferência Nacional de Saúde Mental* celebrada en el año 2010 fue importante para generar la segunda iniciativa del Ministerio de la Salud: poner en la agenda del área de la Salud Mental del SUS la discusión sobre las personas en situación de calle. Citando la Política Nacional (Decreto No. 7.053) las notas de la Conferencia

¹⁹⁸ La *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, se dio por medio de la Resolución No. 109 del *Conselho Nacional de Assistência Social* (CNAS), de 11 de noviembre de 2009. A partir del ingreso del MNPR en el CNAS en 2008, fue posible poner en la agenda de este Consejo las demandas de las personas en situación de calle. Así, el documento incluyó la tipificación de los servicios socio-asistencial para las personas en situación de calle, en todo el territorio nacional, definiendo patrones mínimos de calidad y funcionamiento.

¹⁹⁹ Ver, por ejemplo, Art. 7º/Objetivo XII y Art. 8º en el Anexo 11.

hablan acerca de garantizar el acceso de estas personas a la red de atendimento en Salud Mental del SUS²⁰⁰, y apoyar la ampliación de los *Consultórios de Rua* (Brasil, 2010a). Además, orienta la inclusión de contenidos sobre las demandas y especificidades de las personas en situación de calle en el proceso de educación permanente de los gestores y trabajadores de Salud Mental.

En tercer lugar, el Ministerio de la Salud ha promovido diversos seminarios y talleres en diferentes temas para la formación y sensibilización de sus técnicos con el fin de aumentar el acceso de las personas en situación de calle al SUS, así como para capacitar personas en situación de calle sobre el SUS y otras temáticas de la salud (Entrevistas 9, 10 y 12). En este marco se desarrollaron eventos como: *I Oficina de Capacitação de Lideranças da População em Situação de Rua sobre o SUS* (Brasil, 2010c) y el *1º Seminário Tuberculose e População de Rua*²⁰¹ (Brasil, 2010d).

El Decreto No. 7.053 de la Política Nacional habla de la necesidad de crear un medio de articulación entre el SUAS y el SUS, es decir, entre la asistencia social y la salud, que permita cualificar la oferta de servicios (Brasil, 2009c, Art. 7º/Objetivo X). Aunque notamos avances importantes en ambas áreas por separado, la articulación ha sido un proceso complejo, del cual todavía hay pocos avances concretos.

c. Derechos Humanos y Justicia

En lo que se refiere al área de los derechos humanos, el proceso de construcción de la Política Nacional también ha favorecido conquistas importantes. El Decreto No. 7.053 designó a la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, la responsabilidad de instituir el Centro Nacional de Defensa de los Derechos Humanos para la Población en Situación de Calle - CNDDH²⁰². Dicho Centro fue inaugurado en abril de 2011, con sede en la ciudad de Belo Horizonte²⁰³. Además, para descentralizar las actividades del CNDDH está prevista la creación de núcleos de derechos humanos en ocho municipios: Porto Alegre, Curitiba, San Pablo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza y Brasíla.

El CNDDH y los núcleos que estarán asociados a él, tienen como objetivo principal, prevenir y combatir actos de violencia practicados contra las personas en situación de calle

²⁰⁰ Fundamentalmente garantizar el acceso de las personas en situación de calle a los *Centros de Atenção Psicossocial* – CAPS y los *Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e outras Drogas* - CAPS AD.

²⁰¹ Según el Ministerio de la Salud, el riesgo de una persona en situación de calle contraer tuberculosis puede ser hasta 70 veces superior a la media nacional (Brasil, 2010d).

²⁰² Aunque el Decreto No. 7.053 de la Política Nacional se refiere únicamente a la población en situación de calle, el CNDDH fue creado para actuar además con acciones dirigidas hacia los recolectores.

²⁰³ El CNDDH es un proyecto conjunto de la *Conferência Nacional dos Bispos do Brasil* – CNBB, a través de la *Pastoral Nacional do Povo da Rua*, del *Ministério Público de Minas Gerais*, a través de la *Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Social* – CIMOS, de la *Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*, del *Movimento Nacional da População de Rua* - MNPR y del *Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis* - MNCR.

y recolectores de materiales reciclables, incentivando, por ejemplo, la creación de canales de comunicación para denuncias de malos tratos, y dando visibilidad a la realidad vivida por estos grupos poblacionales, objetivando la formación de una opinión pública consciente, entre otras atribuciones. El Centro es un avance vital para la sensibilización y combate contra los actos de violencia practicados por el poder público y la sociedad en su conjunto hacia las personas en situación de calle y recolectores. No obstante, todavía enfrenta desafíos tales como su descentralización efectiva hacia los municipios, y su sobrevivencia financiera, dado que hasta el momento los recursos han sido garantizados solamente para el primer año de funcionamiento (Entrevista 10).

Otra iniciativa vinculada al área de los derechos humanos y combate a la violencia contra la población en situación de calle, fue la creación del “Disque 100” o “*Disque Direitos Humanos*”, un servicio telefónico gratuito de la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, destinado a recibir denuncias de violaciones contra niños y adolescentes, personas de tercera edad, personas con discapacidad, LGBT, y personas en situación de calle²⁰⁴. Las denuncias son recibidas para luego ser encaminadas a los órganos competentes, incluyendo el CNDDH. Este servicio fue inaugurado en diciembre de 2010 durante la última visita del Presidente Lula da Silva a San Pablo.

Una aproximación entre el MNPR y OSC vinculadas a la causa de las personas en situación de calle, viene siendo construida con la institución *Defensoria Pública Geral do Estado*, en diferentes estados del país como, por ejemplo: Rio de Janeiro (DPGE-RJ, 2011) y San Pablo (DPE-SP, 2011). La *Defensoria Pública* es un aliado vital para la lucha contra la discriminación y violencia contra las personas en situación de calle. En 2010, esta alianza se solidificó cuando el *Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais* (Condege) aprobó la propuesta de la *Secretaria de Reforma do Judiciário* del Ministerio de la Justicia para llevar atención jurídica a la población en situación de calle (Direito Legal, 2010).

Además de la realización de seminarios en diferentes municipios, para que los defensores conozcan y se sensibilicen con la realidad de las personas en situación de calle, en el municipio de San Pablo, por ejemplo, se ha aprobado un servicio de atención especializado particularmente para las personas en situación de calle en los servicios socio-asistenciales que ellas frecuentan, facilitando así su acceso a los servicios jurídicos. En general, las personas en situación de calle no buscan asistencia jurídica por dos razones, por un lado, al conocer el servicio de la *Defensoria Pública* optan por no acudir al mismo, y, por otro lado, por tener miedo a represalias de la policía, por ejemplo, en caso de denuncia de abusos y violencia policial.

²⁰⁴ El *Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos* fue creado por el Decreto No. 6.980/2009.

Otro aliado en la defensa de los derechos violados de las personas en situación de calle ha sido el *Ministério Público*. Esta alianza de la sociedad civil con el *Ministério Público* viene siendo construida en algunos estados brasileños, destacadamente en: Minas Gerais y Paraná. En Minas Gerais, por ejemplo, el Ministerio Público ha publicado conjuntamente con la Pastoral Nacional, el MNPR y otros actores locales, un manual llamado *Direitos do Morador de Rua: Um guia na luta pela dignidade e cidadania* (Minas Gerais, 2010). Dicho manual ha sido importante en la prevención y defensa de las violencias y violaciones ocurridas contra las personas en situación de calle. Además, el Ministerio Público de Estado de Minas Gerais es una de las entidades que coordina el CNDDH.

d. Trabajo y Vivienda

El Ministerio del Trabajo ha desarrollado a partir del año 2010 un *Plano Setorial de Qualificação – PlanSeQ*²⁰⁵ específico para la población en situación de calle (Bahia, 2011; Rosa, 2010). Este plan, aun no implementado efectivamente, consiste en cursos de cualificación social y profesional, objetivando la reinserción de sus beneficiarios al mercado de trabajo.

El Ministerio de las Ciudades cuida, entre otras cuestiones, del área de vivienda social. Por medio de la Portaria No. 414 del 18 de agosto de 2010, el Ministerio de las Ciudades alteró la Portaria No. 140 del 5 de abril de 2010, que dispone sobre los criterios de elegibilidad y selección de los beneficiarios del Programa habitacional *Minha Casa, Minha Vida*²⁰⁶, para incluir la población en situación de calle como público prioritario de dicho programa (Brasil, 2010c). De esta forma, por primera vez, las personas en situación de calle pasaron a ser beneficiarias de un programa habitacional a nivel federal, hecho que exigió flexibilizar los requisitos habituales para financiamiento de una vivienda.

A modo de conclusión, podemos decir que en comparación con el 2004, año marcado por uno de los más atroces acontecimientos de barbarie humana, tras la masacre de San Pablo, así como por la total ausencia de políticas públicas para la población en situación de calle a nivel federal, podemos afirmar que hubo en los años subsiguientes algunos avances referentes a la cultura y a la institucionalidad democrática del Estado brasileño, que favorecieron la garantía de ciertos derechos de la población en situación de calle. Gran parte de estos avances son decurrentes, directa o indirectamente, del proceso participativo de construcción de la Política Nacional.

²⁰⁵ Los PlanSeQs son partes integrantes del *Plano Nacional de Qualificação – PNQ* y son reglamentados por la Resolución No. 575 del *Conselho Deliberativo do FAT - CODEFAT*, de 02 de mayo de 2008.

²⁰⁶ El Programa *Minha Casa, Minha Vida* “Tem por objetivo promover a produção ou aquisição de novas unidades habitacionais, ou a requalificação de imóveis urbanos, para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00” (Ministério das Cidades, 2010e.).

A su vez, en términos de la distribución de bienes y servicios, los avances son todavía limitados, siendo las conquistas más visibles en el área de la asistencia social, la salud y la denuncia de la violación de los derechos humanos. No obstante, en otras áreas, tales como la promoción de los derechos humanos y el combate a la violencia, la generación de trabajo y renta, vivienda, educación, cultura, justicia, y deportes, poco o ningún cambio ha sido percibido por las personas que viven en las calles. Así, hasta el momento se conquistaron avances significativos, pero insuficientes para la gravedad y urgencia de la situación.

4.4. Conclusiones

En este capítulo, analizamos la voluntad y compromiso del Gobierno de Lula da Silva de abrir y gestionar canales de participación social para el diseño de políticas públicas hacia la población en situación de calle. El compromiso expreso revela un proyecto gubernamental vinculado al proyecto político democrático-participativo. No obstante, si por un lado, hubo voluntad política de diseñar políticas públicas para este sector poblacional e incentivar la participación social en el proceso, por el otro, analizamos que esta tendencia no fue igual para el conjunto del Gobierno, mostrando un Estado heterogéneo y con arqueología diversa y compleja. En otras palabras, el proceso de construcción de la Política Nacional no logró la sensibilización e involucramiento pretendido con ciertos ministerios, al menos no hasta la promulgación del Decreto No. 7.053 en diciembre de 2009. Igualmente, los sectores del Gobierno Federal que demostraron compromiso con el proyecto participativo, enfrentaron desafíos a la hora de impulsar la participación popular en las decisiones. Los tipos de espacios institucionales conformados a lo largo del proceso, y los procedimientos bajo los cuales se gestionaron estos espacios, no siempre fueron los más adecuados para una participación social genuina.

De igual manera, analizamos la participación de la sociedad civil en el proceso de construcción de la Política Nacional, teniendo en mente que tanto el grado de organización, movilización y articulación, como la capacitación, formación y praxis, afectan la efectividad de dicha participación.

La población en situación de calle, debido a sus especificidades, enfrenta comúnmente diversos obstáculos para organizarse políticamente y, consecuentemente, para participar en políticas públicas. El MNPR no estuvo inmune a estos obstáculos, buscando superar los mismos a lo largo del proceso, habiendo la participación institucional significado ventajas y riesgos al Movimiento. Igualmente, evaluamos que el proceso participativo ha estimulado la incipiente organización, movilización y articulación de la sociedad civil brasileña alrededor de la problemática de las personas en situación de calle,

formando una red de actores dispuestos a discutir, formular, y monitorear políticas públicas para el segmento poblacional en cuestión. Sin embargo, dicha *red* todavía es reducida y presenta fragilidades, necesitando ampliarse y ser aumentada su capacidad de movilización, presión y control social.

Igualmente, consideramos que el “costo de aprendizaje” inicial presentado por el MNPR, la Pastoral Nacional y la sociedad civil involucrada de modo general, fue gradualmente disminuyendo a lo largo del proceso de diseño y formulación de la Política Nacional, en la medida que los actores sociales fueron adquiriendo experiencia y calificándose técnica, institucional y políticamente. Observamos que la calificación progresiva, y el empoderamiento de la sociedad civil, favorecieron el desarrollo del propio proceso de construcción de la Política Nacional, pues cuanto más experiencia y calificación adquirían, más impulsaban el proceso, más proponían, más negociaban y mayor capacidad de influir tenían. Aunque reconocemos que se trata de un proceso reciente y, al hablar de “empoderamiento de la sociedad civil”, no ignoramos su reducido alcance.

Finalmente hemos analizado los resultados o impactos generados a partir del proceso participativo de discusión y formulación de la Política Nacional.

Con relación a los *cambios y aprendizajes culturales* necesarios para reconocer y legitimar la reivindicación de políticas públicas de inclusión social de las personas en situación de calle, vimos que las transformaciones culturales son limitadas dentro del Estado brasileño. Igualmente, la sociedad poco ha cambiado su forma de ver y tratar la problemática.

Respecto a la variable *institucionalidad democrática*, aunque, por un lado, el Decreto Nº 7.053 de la Política Nacional y su Comité de Acompañamiento y Monitoreo sean iniciativas inéditas, históricas e importantes para enfrentar el fenómeno de la población en situación de calle, por otro lado, son instrumentos frágiles, sin poder efectivo para garantizar el cumplimiento de la Política Nacional. Igualmente, otros avances y límites políticos relevantes del proceso fueron destacados.

Por último, analizamos que las conquistas en términos de derechos, es decir, de distribución de bienes, servicios y oportunidades para la población en situación de calle, son todavía tenues y limitadas, siendo necesario garantizar instrumentos legales más adecuados, siendo para ello necesario la creación y aprobación de proyectos de leyes en los diferentes sectores de las políticas sociales y, sobre todo, garantizar la accesibilidad de la población a estos derechos.

Reflexiones finales

La presente investigación tuvo como objetivo principal analizar la participación de la sociedad civil en la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle, sucedida en Brasil entre 2005 y 2009, discutiendo los principales desafíos, alcances y limitaciones de este proceso.

Desde la década de 1980, Brasil se ha vuelto un fértil laboratorio de experiencias de participación social en políticas públicas. No obstante, tan solo a partir de 2003, con el inicio del Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, se incrementaron las políticas de participación a nivel federal, tímidamente desarrolladas por gobiernos precedentes. Como característica sobresaliente, el Gobierno de Lula buscó promover la participación de sectores de la sociedad civil que históricamente tenían escaso o nulo acceso a espacios de diálogo y de negociación política. Este fue el caso de la población en situación de calle y de las OSC vinculadas a la temática. De esta forma, en el año 2005, el MDS inicia un proceso inédito en la historia del Estado brasileño, trayendo a discusión el fenómeno social de las personas en situación de calle y, de forma también inusitada, promoviendo iniciativas que posibilitaron la participación de la sociedad civil en la discusión y formulación de políticas públicas intersectoriales.

Ahora bien, ¿cuánto significó el proceso de participación en términos de avances en políticas públicas, la construcción de procesos democráticos, la transformación de la cultura ciudadana, y la redistribución de oportunidades y servicios destinados a la población en situación de calle? Hasta el momento la participación social, de forma general, ha satisfecho parcialmente la expectativa que se tiene sobre los alcances de la misma: i) promover y profundizar transformaciones socio-políticas que favorezcan el acceso de todos los ciudadanos – y sobre todo de los sectores populares – a las políticas públicas, y; ii) democratizar las relaciones entre Estado y sociedad civil. Nuestro estudio de caso no es una excepción en relación a los resultados democratizantes de la participación social. No obstante, reconocer los límites de la participación no significa negar las diversas posibilidades y avances que este mecanismo democrático puede generar. Sobre todo si la participación hace parte de un proyecto más amplio de democratización social y política, es decir, de un proyecto político transformador.

En el desarrollo de la tesis, buscamos demostrar que el proceso estuvo motivado predominantemente por un proyecto político democrático-participativo, en el cual el Gobierno Federal convocó a la sociedad civil organizada a participar de las decisiones respecto al diseño de una política nacional destinada a la población en situación de calle. Situación que bajo preceptos del proyecto neoliberal, hubiera restringido el papel de la sociedad civil a un ejecutor pasivo de funciones y responsabilidades correspondientes a la implementación y ejecución de políticas decididas previamente. De esta forma, contar con una gestión democrática y popular en el Gobierno Federal fue importante no sólo para que

el tema de la población en situación de calle hiciera parte de su agenda sino, principalmente, para que el proceso de formulación de políticas públicas se diera de forma participativa.

No obstante, si por un lado hubo voluntad política de diseñar políticas públicas para el sector poblacional en situación de calle, e incentivar la participación social en el proceso, por el otro lado, observamos que esta tendencia no fue igual para el conjunto del Gobierno, mostrando un Estado heterogéneo y con arqueología diversa y compleja. Algunas instituciones públicas involucradas mostraron escaso interés y compromiso con el proceso de participación social. Igualmente, aún los sectores gubernamentales que demostraron voluntad y compromiso enfrentaron desafíos a la hora de impulsar el proceso de participación popular en las decisiones de planeamiento y de gestión de políticas públicas. Los tipos de espacios institucionales conformados a lo largo del proceso, y los procedimientos bajo los cuales se gestionaron estos espacios, no siempre fueron los más adecuados para una participación social genuina.

La sociedad civil, a su vez, enfrentó desafíos significativos al momento de participar. Las personas en situación de calle, debido a sus especificidades, enfrentan diversos obstáculos para organizarse políticamente y, consecuentemente, para participar en el proceso de gestación de las políticas públicas. Ante esta realidad, ¿cómo lograron estas personas formar el *Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)*, salir de la posición de “necesitadas” y superar así el estigma de ser personas apolíticas e incapaces de organizarse? La participación del MNPR en la construcción de la Política Nacional tuvo fuerte peso para su conformación, consolidación y capacitación. De tal manera que el proceso ha favorecido la formación de uno de los únicos movimientos sociales de dimensiones nacionales de la población en situación de calle en el mundo, paso fundamental para la lucha de esta población por la restitución de sus derechos ciudadanos. Por otro lado, el proceso trajo de forma contradictoria, riesgos e implicaciones limitantes para la consolidación y ampliación de las bases del MNPR y la definición de su repertorio de acción ante el Gobierno Federal. De todas formas, la construcción del MNPR es un proceso repleto de avances, retrocesos y contradicciones.

Actualmente, el MNPR es un movimiento legítimo nacionalmente, que posee una agenda de lucha independiente de las iniciativas del Gobierno Federal, lo cual nos permite afirmar que el MNPR no sólo nació simultáneamente al proceso nacional sino que maduró a partir del mismo. No obstante, este movimiento sigue enfrentando desafíos para movilizar recursos (materiales, humanos, informacionales y morales) que le permitan invertir en la formación política de sus miembros, ampliar su base y permitir la generación de encuentros de su Coordinación Nacional para definición de estrategias, lo cual lo hace depender fuertemente del apoyo externo (muchas veces ejercido por el propio Gobierno Federal) para su permanencia.

Desde el punto de vista de las OSC, que actúan junto a la población en situación de calle, el proceso participativo fue de suma importancia, pues permitió la capacitación de aquellos técnicos que participaron directa o indirectamente en la discusión sobre derechos ciudadanos, más allá de un enfoque asistencialista que caracteriza gran parte de estas organizaciones, y en el cobro de responsabilidades del Estado hacia esta población. En este sentido, la sociedad civil se politizó.

Además, el proceso fomentó la articulación entre las OSC (a nivel local como nacional) y de éstas con la población en situación de calle representada, sobre todo, por el MNPR. De esta forma, la sociedad civil se fortaleció a través de la constitución de una red de actores capaces de interlocución política con el Estado, movilizados para presionar por la incorporación de sus demandas y, como consecuencia, con mayor capacidad para incidir en las decisiones gubernamentales. No obstante, entendemos que se trata de un proceso reciente y, al hablar de articulación, politización y fortalecimiento de la sociedad civil, no ignoramos sus fragilidades y las limitaciones de su alcance.

Sin duda, la construcción de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle es una iniciativa inédita y fundamental del Gobierno Federal, pues pone en el centro de su agenda política una problemática fuertemente estigmatizada, la cual no había sido anteriormente considerada por el Estado brasileño como foco de sus políticas de atención social. Esto representa un avance significativo ante el histórico rol de represión, violencia y criminalización del Estado hacia esta población.

De igual manera, el proceso participativo tuvo un importante papel de aprendizaje, siendo que la *Pesquisa Nacional* permitió estimar, por primera vez, el número de personas que están en situación de calle en la actualidad, aproximadamente 50.000 personas. Esto, además, permitió conocer el perfil y demandas de estas personas, así como recabar información fundamental para la elaboración de políticas públicas y planificación-asignación de presupuesto.

No obstante, en términos generales, los avances aún son incipientes y limitados, y los resultados o impactos generados a partir del proceso participativo aún son insuficientes en términos de: políticas y programas públicos efectivos; de las transformaciones culturales en la institucionalidad democrática; así como en la distribución de bienes, servicios y oportunidades. Se hace necesario sensibilizar a sectores del Gobierno Federal que poco se involucraron en el proceso y que son imprescindibles para el tratamiento de la problemática en su integralidad, desde una perspectiva intersectorial y de forma que pueda ofrecer salidas a la situación, y no únicamente gestionarla.

Si, por un lado, el Decreto Nº 7.053 de la Política Nacional y su Comité Intersectorial de Acompañamiento y Monitoreo son iniciativas inéditas, históricas e importantes para enfrentar el fenómeno de la población en situación de calle, por otro lado, son instrumentos frágiles, con poco poder de efectividad para garantizar el cumplimiento de la Política

Nacional. Igualmente, el proceso evidenció como desafío el logro de que la Política Nacional se torne una política de Estado y no únicamente política de gobierno.

Aunque los resultados han sido limitados y frágiles, consideramos que éstos fueron logros posibles dentro del contexto inicial marcado por un escaso conocimiento del Gobierno sobre la problemática, una histórica discriminación hacia esta población, la existencia de una incipiente organización social a lo interno de este sector poblacional, y de una escasa articulación política de la sociedad civil. Es evidente que siglos de discriminación, violencia y negligencia por parte del Estado y de la sociedad brasileña, no podrían ser revertidos en los cinco años de duración del proceso de construcción de la Política Nacional. El MNPR y la lucha por los derechos de las personas de calle como un todo necesitan de *framings* más fuertes para revertir las percepciones culturales discriminatorias.

La carencia de cambios efectivos en las condiciones de vida de las personas en situación de calle hasta el momento se explica, en cierta medida, por la etapa embrionaria del proceso. Para que las discusiones *macro* descendan a los niveles *micro* de la existencia humana, y promuevan cambios concretos, es necesario un proceso de transformación que es arduo, lento y que exige muchas cosas, entre ellas, voluntad política, presión social, designación de recursos, y cambios culturales de la sociedad. Exige la sensibilización de otras áreas de las políticas sociales a nivel federal y, fundamentalmente, un esfuerzo para la implementación de programas y servicios a nivel estatal y municipal. No obstante, el proceso de discusión y construcción de la Política Nacional consistió en un primer paso, fundamental, para la promoción de mejoras en la calidad de vida de las personas en situación de calle, y para la construcción de perspectivas que permitan salir de esta situación.

Igualmente, no somos ajenos a la dimensión estructural de la pobreza y de las vulnerabilidades sociales. El Estado brasileño enfrenta serias dificultades para garantizar condiciones de vida digna, no solamente con las personas en situación de calle, sino con millones de ciudadanos brasileños que viven en favelas y otras situaciones de precariedad. Ello es consecuencia de una lógica de funcionamiento del Estado capitalista y de la sociedad en su conjunto, que se presta a inversiones insuficientes en las áreas de los derechos sociales, económicos y humanos. Para que no existan más personas en situación de calle, son necesarios cambios estructurales y estructurantes que el proceso puesto en marcha en Brasil tiene poca fuerza para promover. De igual forma, el proceso poco ha avanzado en cuanto a la generación de mecanismos para la prevención de esta situación social.

Por último, destacamos que la promulgación de la Política Nacional a través del Decreto No. 7.053 no finaliza el proceso de construcción de políticas públicas a nivel nacional hacia la población en situación de calle. Hemos analizado en la presente investigación las etapas de: construcción del problema público población en situación de

calle; su incorporación en la agenda del Gobierno Federal, y la discusión y diseño de políticas públicas. Queda para agendas futuras de investigación analizar la implementación y el monitoreo de la Política Nacional, así como el diseño de nuevas políticas públicas en diferentes áreas sociales. Igualmente, la organización de la población en situación de calle, y su participación en políticas públicas ha mostrado ser un rico campo de análisis para ser explorado en el futuro.

Siglas

BH – Belo Horizonte

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CADUNICO – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAPS – Centros de Atenção Psicossocial

CAPS AD – Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e outras Drogas

CBO – Classificação Brasileira de Ocupações

Cetren – Central de Triagem e Encaminhamento da Secretaria de Promoção Social do Estado de São Paulo

CEUR – Centro de Estudios Urbanos y Regionales

CIAMPRua – Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua

CIMOS – Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Social do Ministério Público de Minas Gerais

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNDDH – Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis

Condege – Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais

Congemas - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

CRAS – Centros de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

COMAS – Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo

FEANTSA – European Federation of National Organizations Working with the Homeless

FLACSO – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

GTI – Grupo de Trabajo Interministerial

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis

MNPR – Movimento Nacional da População de Rua

MS – Ministério da Saúde

MST – Movimento dos Sem-Terra

MUST – Movimiento Uruguayo de los Sin Techo

NEPAC – Núcleo de Estudo em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva

ONG – Organización no Gubernamental
OP – Orçamento Participativo (presupuesto participativo)
OSC – Organización de la Sociedad Civil
PlanSeQ-Social – Plano Nacional de Qualificação Profissional e Social
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNQ – Plano Nacional de Qualificação
PP – Presupuesto Participativo
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSE – Proteção Social Especial
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PT – Partido de los Trabajadores
Sebes – Secretaria Municipal de Bem-Estar Social de São Paulo
Sefras – Serviço Franciscano de Solidariedade
SMADS – Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo
SMO – Social Movement Organization (organización de movimiento social)
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social
SP – San Pablo
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

Bibliografia

Abers, R. (2000, maio). Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos da Cidade*, 5 (7).

Albuquerque, M. (2006). Introdução. In M. Albuquerque (Org.), *Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira* (pp. 9-13). São Paulo: Instituto Pólis.

Andrade, H. S. (2002). *A rua em movimento, a rua é movimento, a rua é o movimento: A trajetória histórico-organizativa da população de rua de Belo Horizonte*. Tesis de maestría no publicada. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte.

Andrade, H. S., Figueiredo, G. & Faria, C. A. (2008). A trajetória histórica e organizativa da população em situação de risco de rua de Belo Horizonte: a construção de um movimento cidadão. In V. H. Kemp & H. M. Crivellari, (Orgs.), *Catadores na cena urbana: construção de políticas socioambientais* (pp. 49-64). Belo Horizonte: Autêntica.

Anker, J. (2008). Organizing homeless people: Exploring the emergence of a user organization in Denmark. *Critical Social Policy*, 28 (1), pp. 27-50.

Arqueros, M. X. y Manzanal, M. (2004, marzo). *Formas institucionales y dinámicas territoriales alternativas: pequeñas experiencias participativas en el noroeste argentino*. Ponencia presentada en el III Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural. Jujuy, Argentina.

Australian Bureau of Statistics. (s.f.). *Counting the Homeless 2006*. Recuperado el 20 de mayo de 2010, de www.abs.gov.au

Avritzer, L. (2006). Prefacio. In C. W. Lubambo, D. B. Coêlho & M. A. Melo (Orgs.), *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo* (pp. 9-11). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); Fundação Joaquim Nabuco.

Avritzer, L. (2009). Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In L. Avritzer (Org.), *Experiências nacionais de participação social* (pp. 27-54). São Paulo: Cortez; UFMG.

Bahia. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte. (2011, 30 de março). *Seminário Sobre População em Situação de Rua aprova Carta Compromisso*. Recuperado el 14 de julio de 2011, de www.portaldotrabalho.ba.gov.br/noticias/seminario-sobre-populacao-em-situacao-de-rua-aprova-carta-compromisso

Barrera, A. (2009). Innovación política y participación ciudadana: tendencias democráticas en los gobiernos locales. En H. Poggiese y T. T. Cohen Elger (Comps.), *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática* (pp. 105-116). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Bava, S. C. (2005). Democracia e participação. In A. C. Teixeira (Org.), *Os sentidos da democracia e da participação* (pp. 33-40). São Paulo: Instituto Polis.

Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Planejamento. (1998). *I Censo de População de Rua de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Prefeitura.

_____. Câmara Municipal. (2000). *Lei No. 8.029 de 6 de junho de 2000. Cria o Fórum População de Rua e dispõe sobre política pública para a população no município*. Belo Horizonte: Diário Oficial do Município de 7 de Junho de 2000, Ano VI, Edição No. 1147.

Belo Horizonte. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Assistência Social. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Insea. (2006). *II Censo da População de Rua e Análise Qualitativa da Situação dessa População em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: MDS; SMAS; PUC-MG; INSEA.

Benevides, M. V. (1994). Democracia e cidadania. In R. J. Villas-Bôas (Org.), *Participação popular nos governos locais* (pp. 11-19). São Paulo: Pólis.

Bessi, R. (2009, julho). Trecheirinhas - Política Pública. *O Trecheiro*, p. 3.

Brasil. Presidência da República. (1941). *Decreto-Lei No. 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais*. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União de 03 de outubro de 1941.

_____. Câmara dos Deputados. (2003a). *Projeto de Lei 781 de 16 de abril do Deputado Henrique Afonso - PT/AC. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua*. Brasília: Câmara dos Deputados.

_____. Presidência da República. (2003b). *Decreto de 11 de setembro de 2003. Cria o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo*. Brasília: Diário Oficial da União de 12 de setembro de 2003, seção 1, p. 12.

_____. Biblioteca da Presidência da República. (2003c). *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na inauguração da Casa Cor da Rua e lançamento do selo "Amigo do Catador" em 23-12-2003*. Brasília: Biblioteca da Presidência da República.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. (2004). *Termo de Convênio No. 1420/MDSCF/2004, celebrado pela União por intermédio do MDS e a Organização do Auxílio Fraternal. Constitui no apoio ao movimento nacional dos catadores e à população de rua*. Brasília: Diário Oficial da União de 24 de dezembro de 2004, seção 3, p. 115.

_____. Presidência da República. (2006a). *Lei n. 11.258, de 30 de dezembro de 2005. Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que dispõe sobre a organização da assistência social para acrescentar o serviço de atendimento às pessoas que vivem em situação de rua*. Brasília: Diário Oficial da União de 02 de janeiro de 2006, No. 1, seção 1, p.1.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. (2006b). *Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua*. Brasília: MDS; Secretaria de Avaliação e Controle da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.

_____. Presidência da República. (2006c). *Decreto sem número, de 25 de outubro de 2006. Constitui Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua, conforme disposto na Lei No. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União de 26 de outubro de 2006, No. 206, seção 1, p.4.

_____. Presidência da República. (2006d). *Decreto No. 5.940, de 25 de outubro de 2006. Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União de 26 de outubro de 2006, No. 206, seção 1, p.4.

Brasil. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Meta Instituto de Pesquisa de Opinião. (2008a). *Sumário Executivo. Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua*. Brasília: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; META.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. META Instituto de Pesquisa de Opinião. (2008b). *Apresentação dos Resultados da Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua*. Brasília: MDS; META.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, (2008c). *Ministério disponibiliza para Consulta Pública texto da Política Nacional para a População em Situação de Rua*. Recuperado el 01 de diciembre de 2010, de www.mds.gov.br/noticias/ministerio-disponibiliza-para-consulta-publica-texto-da-politica-nacional-para-a-populacao-em-situacao-de-rua/

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. (2009a). *Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social.

_____. Presidência da República. (2009b). *Lei No. 11.983, de 16 de julho de 2009. Revoga o art. 60 do Decreto-Lei No. 3.688, de 3 de outubro de 1941 - Lei de Contravenções Penais*. Brasília: Diário Oficial da União de 17 de julho de 2009, No. 135, seção 1, p. 1.

_____. Presidência da República. (2009c). *Decreto Nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União de 24 de dezembro de 2009, No. 246, seção 1, p.16-17.

_____. Ministério da Saúde. (2009d). *Portaria Nº 3.305, de 24 de dezembro de 2009. Institui o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua*. Brasília: Diário Oficial da União de 28 de dezembro de 2009, No. 247, seção 1.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. (2009e). *Propostas de políticas públicas para inclusão social da população em situação de rua*. Brasília: MDS. Informe não publicado. Junho de 2009.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. (2010a). *Saúde mental e direitos humanos: Contribuições para a IV Conferência Nacional de Saúde Mental - Intersetorial*. Brasília, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

_____. Ministério da Saúde - MS. (2010b). *Consultório de Rua do SUS- setembro*. Brasília: MS; Coordenação Nacional de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas.

_____. Ministério da Saúde. (2010c). *Moradores de rua discutem acesso ao SUS*. Recuperado el 14 de julio de 2011, de portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/visualizar_texto.cfm?idtxt=35312

_____. Ministério da Saúde. (2010d). *Ministério da Saúde discute ações de controle da tuberculose para moradores de rua e presidiários*. Recuperado el 14 de julio de 2011, de portal.saude.gov.br/portal/aplicacoes/noticias/default.cfm?pg=dspDetalheNoticia&id_area=931&CO_NOTICIA=11526

_____. Ministério das Cidades. (2010e). *Portaria No. 414, de 18 de agosto de 2010, altera o subitem 4.2.2, do Anexo da Portaria No. 140, de 5 de abril de 2010*. Brasília: Diário Oficial da União de 19 de agosto 2010, No. 159, seção 1, p.39.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. (2011a). *Orientações sobre o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua e*

Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social; Departamento de Proteção Social Especial.

Brasil. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. (2011b). *Guia de cadastramento de pessoas em situação de rua - 2a. Edição*. Recuperado el 14 de julio de 2011, de www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastronico/gestao-municipal/processo-de-cadastramento/resolveuid/1b30391fb5a0f431d8014de988229996/download

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. (s.f.). Recuperado el 05 de novembro de 2010, de www.mds.gov.br

Bresser Pereira, L. C. y Cunill, G. N. (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. En L. C. Bresser Pereira y G. N. Cunill (Comps.), *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado* (pp. 25-56). Buenos Aires: Paidós.

Buenos Aires. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2010). *Ley No. 3706, de 13 de diciembre de 2010, Protección y Garantía Integral de los Derechos de las Personas en Situación de Calle y en Riesgo a la Situación de Calle*. Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cabrera, P. J. (1998). *Huespedes del aire: sociología de las personas sin hogar en Madrid*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas de Madrid - UPCO.

Castel, R. (2009). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário* (8a. ed.). (I. D. Poleti, Trad.). Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

Coelho, V. S. & Favareto, A. (2007). Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In E. Dagnino & L. F. Tatagiba (Orgs.), *Democracia, sociedade civil e participação* (pp. 97-126). Chapecó, Santa Catarina: Argos.

Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social - Congemas. (2008). *Memória da IX Reunião - GTI População em Situação de Rua*. Recuperado el 01 de diciembre de 2010, de <http://congemas.org.br/novo/popruaA300508.pdf>

Cor da Rua. (s.f.). Recuperado el 27 de setembro de 2011, de www.cordarua.org

Cortês, S. M. (2006). Foros participativos y gobernabilidad: una sistematización de las contribuciones de la literatura. En C. W. Lubambo, D. B. Coêlho, y M. A. Melo (Orgs.), *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporâneo* (pp. 15-37). Buenos Aires: CLACSO; Fundação Joaquim Nabuco.

Costa, A. (2006, novembro). O conceito tem que ser exterminado! *O Trecheiro*, p. 7.

_____. (2007, setembro e outubro). Contagem em 60 cidades brasileiras. *O Trecheiro*. p.1.

Constituição da República Federativa do Brasil (2000). 16ed. São Paulo: Atlas.

Cunha, E. S. (2007). O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In E. Dagnino & L. F. Tatagiba (Orgs.), *Democracia, sociedade civil e participação* (pp. 25-44). Chapecó, Santa Catarina: Argos.

Dagnino, E. (Org.). (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra; Unicamp.

_____. (2004) Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En D. Mato (Coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (pp. 95-110). Caracas: FACES.

Dagnino, E., Olvera, A. J. & Panfichi, A. (Orgs.). (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo; Campinas: Paz e Terra; Unicamp.

Dagnino, E. & Tatagiba, L. F. (2007). Introdução. In E. Dagnino & L. F. Tatagiba (Orgs.), *Democracia, sociedade civil e participação* (pp. 9-21). Chapecó, Santa Catarina: Argos.

De Lucca, D. (2007). *A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua*. Tesis de maestría no publicada. Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo.

_____. (2009). *Morte e vida nas ruas de São Paulo: a biopolítica vista do centro*. Ponencia presentada en el Encontro Nacional de Antropologia e Direito – ENADIR, GT Antropologia, Violência e Movimentos Sociais. São Paulo.

_____. (2011). Sobre o nascimento da população de rua: trajetórias de uma questão social. In R. Cabanes, I. Georges, C. S. Rizek & V. S. Telles (Orgs.), *Saídas de emergência: ganhar/perder a vida na periferia em São Paulo*. São Paulo: Boitempo.

De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil: tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós.

Direito Legal. (2010, 21 de outubro). *Projeto quer levar Defensoria Pública à população em situação de rua*. Recuperado el 14 de julio de 2011, de www.direitolegal.org/ministerio-da-justica/projeto-quer-levar-defensoria-publica-a-populacao-em-situacao-de-rua/

Domingues Junior, P. L. (2003). *Cooperativa e a construção da cidadania da população de rua*. São Paulo: Leopoldianum; Loyola.

Defensoria Pública do Estado de São Paulo - DPE-SP. (2011). *I Seminário Estadual de Atendimento Jurídico à População em Situação de Rua*. Recuperado el 14 de julio de 2011, de www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/repositorio/20/Folder%20Situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Rua_para%20divulga%C3%A7%C3%A3o.pdf

Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro – DPGE-RJ. (2011, 04 de julho) *Defensoria promove seminário para discutir temas sobre população em situação de rua*. Recuperado el 14 de julio de 2011, de www.rj.gov.br/web/dpge/exibeconteudo?article-id=526873

Editorial. (2008, maio). Depois da pesquisa nacional... uma política pública? *O Trecheiro*, p. 2.

_____. (2008, agosto). O imediatismo não tem mais vez. *O Trecheiro*, p. 2.

Escorel, S. (2006). *Vidas ao Léu: Trajetórias de exclusão social* (1a. Reimpressão ed.). Rio de Janeiro: Fiocruz.

FalaRua. (s.f.). Recuperado de www.falarua.org

Ferro, M. C. T. (2008, septiembre). ¿La redefinición del paradigma democrático: la participación política de la sociedad civil en la deliberación de cuestiones públicas es una alternativa viable a la crisis de representatividad? *Demos Participativa, Revista de las Jornadas de Democracia Participativa*, 1 (1), 137-140.

Fórum Centro Vivo. (s.f.). *Fórum Centro Vivo*. Recuperado el 20 de outubro de 2010, de www.centrovivo.org/node/1101

Fórum de Debates. (s.f.). *Fórum de Debates sobre a População em Situação de Rua*. Recuperado el 08 de enero de 2011, de debaterua.atspace.com/index.html

Fórum de População de Rua de Belo Horizonte. (1998). A população de rua: seminário sobre políticas públicas: Indicadores para uma atuação consequente no município. In *A população de rua: seminário sobre políticas públicas de 17, 18 e 19 de novembro* (pp. 9-12). Belo Horizonte: Fórum de População de Rua de Belo Horizonte.

Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua-RJ. (2009). *Bases para uma política pública de inclusão social para a população adulta em situação de rua no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Nova Pesquisa e Assessoria em Educação.

Freire, Paulo. (1996) *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra.

Galvani, D. (2008). *Pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo: itinerários e estratégias na construção de redes sociais e identidades*. Tesis de maestría no publicada. Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo. São Paulo.

Ghanem, E. (2007). Influir em políticas prestando serviços a órgãos públicos? In E. Ghanem (Org.), *Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais: experiências a partir da sociedade civil brasileira* (pp. 99-107). São Paulo: Ashoka; Avina.

Gohn, M. d. (2006). Conselhos gestores e gestão pública. *Ciências Sociais Unisinos*, 42 (001), 5-11.

González Bombal, I. (2003). Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas: reflexiones para seguir avanzando. En I. González Bombal y R. Villar (Comps.), *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas* (pp. 351-362). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática - GECD. (1999). Os movimentos sociais e a construção democrática. (IFCH-Unicamp, Ed.) *Idéias* (5(2)/6(1)), 7-122.

Gustin, M. B. (Org.). (2005). A Construção da Identidade Coletiva: Uma Experiência na Constituição de Capital Social com Moradores de Rua de Belo Horizonte. In *Anais do 8º Encontro de Extensão da UFMG*. Belo Horizonte: UFMG.

Heck, S. (2009, 22 de maio). População em situação de rua e cidadania. *Presidência da República Federativa do Brasil*. Recuperado el 16 de julio de 2011, de www.fomezero.gov.br/artigo/populacao-em-situacao-de-rua-e-cidadania/?portal_status_message=Mail%20sent

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (s.f.). Recuperado el 15 de septiembre de 2011, de www.ibge.gov.br

_____. (2007). *Estimativas populacionais para os municípios brasileiros*. Recuperado el 15 de septiembre de 2011, de www.ibge.gov.br

_____. (2008). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008*. Recuperado el 15 de Septiembre de 2011, de www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2009/indic_sociais2009.pdf

_____. (2010). *Censo 2010*. Recuperado el 15 de Septiembre de 2011 de www.ibge.gov.br

Jacobi, P. R. (2002). Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. *Ciência & Saúde Coletiva*, 7(3), 443-454.

Kemp, V. H. & Crivellari, H. M. (2008). (Orgs.) *Catadores na cena urbana: Construção de políticas socioambientais*. Belo Horizonte: Autêntica.

Leiras, M. (2007). La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. En C. H. Acuña y A. Vacchieri (Comps.), *La incidencia política de la sociedad civil* (pp. 17-65). Buenos Aires: Siglo XXI.

Luchmann, L. H. (2006). Os sentidos e desafios da participação. *Ciências Sociais Unisinos*, 42 (1), 19-26.

Maranhão, T. d. & Teixeira, A. C. (2006). Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In M. d. Albuquerque (Org.), *Participação popular nas políticas públicas* (pp. 109-119). São Paulo: Instituto Pólis.

Marquetti, A. (2007). Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Uma proposta de classificação. In E. Dagnino & L. F. Tatagiba (Orgs.), *Democracia, sociedade civil e participação* (pp. 77-95). Chapecó, Santa Catarina: Argos.

Meneguello, R. (1989). *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Minas Gerais. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. (2010). *Direitos do Morador de Rua: Um guia na luta pela dignidade e cidadania*. Recuperado el 14 de julio de 2011, de www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/arquivo/id/17493

Nogueira, M. A. (1999). Un Estado para la sociedad civil. *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, 14.

_____. (2005). *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez.

O Arcanjo no Ar. (s.f.). *Paróquia São Miguel Arcanjo. Articulação estuda proposta de política pública para população de rua*. Recuperado el 25 de novembro de 2010, de: www.oarcanjo.net/site/index.php/noticias/articulacao-estuda-proposta-de-politica-publica-para-populacao-de-rua/

Observatorio Social (2006). *Análisis de procesos participativos de diseño e implementación de políticas sociales: metodología de observación de espacios participativos instituidos por el Estado*. Buenos Aires: Observatorio Social; BID; UNFPA.

O'Donnell, G. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, (Nº 130).

Organização de Auxílio Fraternal - OAF. (1982). *Somos um povo que quer viver*. São Paulo: Paulinas.

Parlamentario. (2010, 15 de junio). *parlamentario.com. Primer proyecto de ley para personas en situación de calle de la Argentina*. Recuperado el 14 de julio de 2011, de parlamentario.com/noticia-29686.html

Paugam, S. (2003). *Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo: Cortez Editora; Educ.

Perissinotto, R. M. & Fuks, M. (2007). Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba. In E. Dagnino & L. F. Tatagiba (Orgs.), *Democracia, sociedade civil e participação* (pp. 43-76). Chapecó, Santa Catarina: Argos.

Pólis. (2007, janeiro). Política pública como garantia de direitos. *Participação popular na construção do poder local – REPENTE*, (26). São Paulo: Instituto Pólis.

Porto Alegre. Prefeitura de Porto Alegre. Fundação de Assistência Social e Cidadania - FASC. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (2008). *Cadastro de Crianças, Adolescentes e Adultos em Situação de Rua e Estudo do Mundo da População Adulta em Situação de Rua de Porto Alegre/RS. Relatório Final*. Porto Alegre: UFRGS; FASC.

Recife. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Universidade Federal de Pernambuco. Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Prefeitura do Recife. Instituto de Assistência Social e Cidadania. (2006). *Relatório final do censo e análise qualitativa da população em situação de rua na cidade do Recife*. Recife: MDS; UFPE; MNMM; IASC.

Redação. (2009a, junho). Vamos implantar a Política Nacional da População em Situação de Rua. *O Trecheiro*, p. 3.

_____. (2009b, setembro). Trecheirinhas - Comitê Nacional. *O Trecheiro*, p. 3.

_____. (2009c, outubro). Trecheirinhas - Política Nacional I e II. *O Trecheiro*, p. 3.

Rede Rua de Comunicação. (s.f.). *O Trecheiro*. Recuperado de www.rederua.org.br

Roitter, M. M. y Gonzalez Bombal, I. (Comp.), (2000). *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad - CEDES; The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project - CNPJHU.

Rosa, C. M. (Org.). (1995). *População de rua: Brasil e Canadá*. São Paulo: Hucitec.

_____. (1999). *Vidas de rua: destino de muitos*. CD-ROM, Pesquisa documental – um conjunto de reportagens jornalísticas publicadas sobre população de rua na cidade de São Paulo de 1970 a 1998. São Paulo: Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP.

_____. (2005). *Vidas de Rua*. São Paulo: Hucitec; Associação Rede Rua.

_____. (Org.). (2008). *Propostas de São Paulo sobre Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua*. Datado de 13 de agosto de 2008. Recuperado el 01 de outubro de 2010, de www.rederua.org.br/pub/Proposta_Pol%EDtica_P%FAblica.pdf

_____. (2009, julho). Para ampliar o poder de pressão. *O Trecheiro*, p. 2.

_____. (2010, novembro). Fórum Permanente discute pesquisa e avalia políticas públicas de trabalho. *O Trecheiro*, p. 4.

Rosa, C. M. T., Costa, A., Ferro, M. C. & Bessi, R. (2009, novembro). Trecheirinhas - Encontro em Brasília do Comitê Nacional. *O Trecheiro*, p. 3.

Rosa, P. C. y Ferro, M. C. T. (2011). Reproducción de la desigualdad: Las políticas sociales dirigidas a las personas en situación de calle en Buenos Aires y San Pablo. Ponencia presentada en el XXVIII Congreso Internacional de Associação Latino-Americana de Sociologia - ALAS, de 6 a 11 de setembro. Recife, Brasil.

Rosanvallon, P. (1998). *A nova questão social: repensando o Estado Providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela.

Santos, B. d. (2005). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (3a. ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____. (2006). *Reinventar la democracia: reinventar el Estado* (1a. ed. 1a. reimp. ed.). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.

Santos, B. d. & Avritzer, L. (2005). Para ampliar o cânone democrático. In B. d. Santos (Org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa* (3a. ed., pp. 39-82). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Santos Junior, O. A. (2005). Dilemas e desafios da governança democrática. In A. C. Teixeira (Org.), *Os sentidos da democracia e da participação* (pp. 41-46). São Paulo: Instituto Pólis.

São Paulo. Câmara Municipal de São Paulo. (1990). *Decreto No. 28.649, de 5 de Abril de 1990. Reconhece o trabalho organizado dos catadores de papel, papelão e assemelhados no*

Município de São Paulo, e dá outras providências. São Paulo: Diário Oficial do Município de São Paulo de 06 de abril de 1990, p. 1.

São Paulo. Prefeitura Municipal de São Paulo. (1997). *Lei No. 12.316, de 16 de abril de 1997. Institui a Política Municipal de Atendimento à População de Rua na Cidade de São Paulo.* São Paulo: Diário Oficial do Município de São Paulo de 26 de abril de 1997, c. 2-3, p. 44.

_____. Prefeitura Municipal de São Paulo. (2001). *Decreto N. 40.232, de 2 de janeiro de 2001. Regulamenta a Lei no. 12.316, de 16 de abril de 1997, que dispõe sobre a obrigatoriedade do poder Público Municipal a prestar atendimento à população de rua na cidade de São Paulo, e dá outras providências.* São Paulo: Diário Oficial do Município de São Paulo de 03 de janeiro de 2001, c. 1-4, p. 1.

_____. Prefeitura Municipal de São Paulo. (2003). *Decreto N. 43.277, de 29 de maio de 2003. Institui o Conselho de Monitoramento da política de direitos das pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo.* São Paulo: Diário Oficial do Município de São Paulo de 30 de maio de 2003, ano 48, n.100, p.1.

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social - SMADS. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE. (2009). *Principais resultados do censo da população em situação de rua da cidade de São Paulo em 2009.* São Paulo: SMADS; FIPE.

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social - SMADS. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - FIPE. (2010). *Principais resultados do perfil socioeconômico da população de moradores de rua da área central da cidade de São Paulo.* São Paulo: SMAS; FIPE.

Schnapper, D. (2004). *La democracia providencial.* Buenos Aires: Homo Sapiens.

Secretaria-Geral da Presidência da República. (s.f.). *Secretaria Nacional de Articulação Social.* Recuperado el 26 de marzo de 2011, de www.secretariageral.gov.br/art_social

Silva, M. L. (2009). *Trabalho e população em situação de rua no Brasil.* São Paulo: Cortez.

Silva, R. B. (2008). O processo de organização política da população em situação de rua na cidade de São Paulo: limites e possibilidades da participação social. In N. Valencio (Org.), *Anais Seminário Nacional População em Situação de Rua* (Vol. 1, pp. 87-107). São Carlos: UFSCar.

Snow, D. & Anderson, L. (1998). *Desafortunados: Um estudo sobre o povo da rua.* (S. Vasconcelos, Trad.). Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.

Snow, D. A. & Cress, D. M. (1996). Mobilization at the Margins: Resources, Benefactors, and the Viability of Homeless Social Movement Organizations. *American Sociological Review*, 61 (6), 1089-1109.

Snow, D. A., Cress, D. M. & Soule, S. A. (2005, March). Identifying the Precipitants of Homeless Protest across 17 U.S. Cities, 1980 to 1990. *Social Forces*, 83 (3), 1183-1210.

Stoffels, M.-G. (1977). *Os mendigos na cidade de São Paulo: ensaio de interpretação sociológica.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Tatagiba, L. F. (2003). *Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências.* Tesis de Doctorado no publicada. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP: IFCH-Unicamp.

_____. (2005). Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista Sociologia e Política*, 25, 209-213.

Tatagiba, L. F. (2006). Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial: O caso do Projeto Rede Criança em Vitória/ES. In E. Dagnino, A. J. Olvera, & A. Panfichi (Orgs.), *A disputa pela construção democrática na América Latina* (pp. 137-178). São Paulo; Campinas: Paz e Terra; Unicamp.

_____. (2011). A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In IPEA/PRODEP, *A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação* (em la prensa - todavia no publicado).

Tatagiba, L. F. & Teixeira, A. C. (2006). Participação e democracia: velhos e novos desafios. *Civitas*, 6 (1), 223-240.

Trindade, A. T. & Ferro, M. C. T. Vulnerabilidade e (sub)cidadania na sociedade brasileira: Entrevista com Lúcio Kowarick. *Idéias* (IFCH-UNICAMP), 1 (3), 237-252.

United Nations Human Settlements Programme - UN-HABITAT. (s.f.). *Indigenous peoples' right to adequate housing: A global overview*. Recuperado el 20 de enero de 2011, de www.unhabitat.org/downloads/docs/3673_35036_1.pdf

União dos Movimentos de Moradia - UMM-SP. (1994, maio). Participação popular e autogestão: a nossa política habitacional é assim! *Cartilha*.

Universidade Federal de São Carlos - UFSCar. (2008, 19 de novembro). *Seminário Nacional População em Situação de Rua*. Recuperado el 20 diciembre de 2010, en www.senaposirua.ufscar.br/

US Census Bureau. (s.f.). Recuperado el 20 de mayo de 2010, de <http://www.census.gov/>

Vieira, M. A., Bezerra, E. M. & Rosa, C. M. (2004). *População de Rua: quem é, como vive, como é vista* (3a. ed.). São Paulo: Hucitec.

Villar, R. (2003). De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas. En I. González Bombal, y R. Villar (Comps.), *Organizaciones de la sociedad civil e incidencia en políticas públicas* (pp. 13-29). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Anexos

Anexo 1 - Listado de entrevistados

No. de Entrevista	Fecha y Local	Perfil del entrevistado
Entrevista 1	19-08-2009 y 28-11-2010 Entrevistas - skype	Funcionaria del MDS de 2004 hasta agosto de 2009. Fue Coordinadora General del <i>Departamento de Proteção Social Especial</i> , entre otras funciones.
Entrevista 2	23-09-2009 Entrevista - skype	Coordinador general de la Associação Rede Rua de São Paulo.
Entrevista 3	29-04-2010 São Paulo	Miembro del MNPR - coordinación São Paulo hasta 2010. Participó del proceso a nivel nacional a partir de febrero de 2009.
Entrevista 4	14-05-2010 São Paulo	Estudiosa del tema de la población en situación de calle, sobre todo en San Pablo donde actuó en la Sebes como Supervisora Regional de 1989 a 1992.
Entrevista 5	20-05-2010 Belo Horizonte	Monja representante de la <i>Pastoral Nacional do Povo da Rua</i> .
Entrevista 6	22-05-2010 Belo Horizonte	Miembro del MNPR - coordinación Belo Horizonte. Participó de diferentes instancias del proceso a nivel nacional, incluyendo el I Encuentro Nacional, reuniones del GTI y el II Encuentro Nacional.
Entrevista 7	26-08-2010 Brasília	Miembro del MNPR - coordinación Belo Horizonte. Participó de diferentes instancias del proceso a nivel nacional, incluyendo el I Encuentro Nacional, reuniones del GTI y el II Encuentro Nacional.
Entrevista 8	08-09-2010 São Paulo	Coordinadora general de la Organização de Auxílio Fraternal – OAF.
Entrevista 9	20-11-2010 São Paulo	Miembro del MNPR - coordinación São Paulo hasta 2008. Participó de diferentes instancias del proceso a nivel nacional, incluyendo el I Encuentro Nacional y reuniones del GTI.
Entrevista 10	03-12-2010 São Paulo	Coordinador Nacional del MNPR representando la coordinación de São Paulo. Participó de diferentes instancias del proceso a nivel nacional, incluyendo las reuniones del GTI y el II Encuentro Nacional.
Entrevista 11	21-12-2010 São Paulo	Funcionaria del MDS. Fue Directora del <i>Departamento de Proteção Social Especial</i> . Actualmente ejerce el cargo de <i>Secretária Nacional de Assistência Social Adjunta</i> .
Entrevista 12	22-12-2010 São Paulo	Dos funcionarias del Ministerio de la Salud fueron entrevistadas conjuntamente. Una fue Coordinadora de la <i>Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social</i> . La otra fue funcionaria del mismo sector. Ambas participaron del GTI y espacios posteriores.
Entrevista 13	22-12-2010 São Paulo	Coordinador Nacional del MNPR representando la coordinación de Belo Horizonte. Participó de diferentes instancias del proceso a nivel nacional, incluyendo las reuniones del GTI y el II Encuentro Nacional.

Anexo 2 – Cronología: principales hechos vinculados a las políticas públicas hacia la población en situación de calle, la actuación de las OSC y su articulación política y la organización de las personas en situación de calle en Brasil

1980 – 1990 – Antecedentes históricos de la actuación de las OSC, de las políticas públicas hacia la población en situación de calle y de la organización de esta población

- 1978/79 – En San Pablo la OAF crea la *Casa de Oração do Povo da Rua*, espacio pensado para que las personas en situación de calle se reuniesen y discutiesen, en una perspectiva de formación y construcción de una identidad colectiva. Surgen nuevas formas de organización y participación como la *Sopa Comunitária* y la *Comunidade dos Sofredores da Rua*.
- 1979 – La OAF organiza la primera “misión” a partir de la *Casa de Oração*. En 1980, para la segunda misión realizan una caminata por las calles del centro de la ciudad. Fue la primera vez que las personas en situación de calle se reunieron en una manifestación de protesta.
- 1980 – La OAF crea el primer “centro comunitario”, experiencia de convivencia, autogestión y desarrollo de capacidades técnicas y artísticas. Esta experiencia servirá de modelo para que en 1992 la alcaldía de San Pablo inicie las *Casas de Convivência*.
- 1985 – Surge en San Pablo la primera asociación de recolectores de papel y otros materiales reciclables que dio origen a la cooperativa Coopamare en 1989.
- 1987 – La experiencia de la OAF llega a Belo Horizonte por medio del trabajo de monjas vinculadas a la *Fraternidade das Oblatas de São Bento* que se instalaron en la ciudad y fundaron la *Pastoral do Povo da Rua* vinculada a la Arquidiócesis de Belo Horizonte.
- 1989 – En San Pablo, Luiza Erundina asume el gobierno municipal e imprime un nuevo norte al tratamiento público de la problemática de las personas en situación de calle, instaurando un precedente para todo el país.
- 1989 – Fundación en San Pablo de la Coopamare (*Cooperativa dos Catadores Autônomos de Papel, Aparas e Materiais Reaproveitáveis*) – 1ª cooperativa de recolectores en Brasil.
- 1990 – Fundación en Belo Horizonte de la Asmare (*Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável*) – 2ª cooperativa de recolectores en Brasil.
- 1990 – La alcaldía de San Pablo, por medio del Decreto No. 28.649, reconoce oficialmente el trabajo de los recolectores organizados como categoría profesional.
- 1991 – Mayo – En San Pablo se realiza el primer *Dia de Luta da População de Rua* que culminó en la primera manifestación del pueblo de la calle en la Cámara Municipal de Concejales.
- 1991 – Surge el periódico *O Trecheiro*, importante vehículo de comunicación y publicización de las cuestiones y el universo de la calle.
- 1991 – Fue realizado por la *Secretaria do Bem-Estar Social (Sebes)* del municipio de San Pablo el primer estudio sistemático (tanto cuantitativo como cualitativo) sobre adultos en situación de calle que se tiene conocimiento. El relevamiento fue realizado únicamente en regiones centrales de la ciudad y contabilizó 3.392 personas viviendo en las calles.
- 1991 – En San Pablo, la Sebes crea el *Fórum Coordenador dos Trabalhos* una instancia de participación social entre poder público y OSC, en la cual se discutía y decidía conjuntamente los trabajos que serían desarrollados para la población en situación de calle de la ciudad.
- 1992 – La Sebes (SP), conjuntamente con OSC, organiza el *I Seminário Nacional sobre População de Rua*.
- 1992 – La Sebes (SP) crea las primeras *Casas de Convivência* buscando mejor acogimiento que en los albergues, a ejemplo de la matriz de los Centros Comunitarios de la OAF.

- 1993 – En San Pablo el nuevo gobierno municipal (PPB- *Partido Progressista Brasileiro*) acaba con la experiencia del *Fórum Coordenador dos Trabalhos* y la sociedad civil organizada crea, junto con concejales del PT, el *Fórum das Organizações Sociais que Trabalham com a População em Situação de Rua*.
- 1993 – En 27 de diciembre, Dom Paulo Evaristo Arns, Cardenal de la Arquidiócesis de San Pablo, creó el *Vicariato Episcopal do Povo da Rua*. Se oficializa entonces el trabajo pastoral que ya venía ocurriendo ha algunos años en la ciudad a través de la creación de la *Pastoral do Povo da Rua* vinculada a la Arquidiócesis de San Pablo.
- 1993 – En Belo Horizonte, Patrus Ananias (PT) gana las elecciones como alcalde e implementa el *Programa População de Rua* a través de la *Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social*, marcando la entrada del poder público municipal como actuante ante dicha problemática social y no más como actor omiso.
- 1993 – Creación del *Fórum de População de Rua de Belo Horizonte* por la alcaldía, articulación del poder público con OSC y otros sectores de la sociedad para discusión de la problemática y de elaboración de políticas públicas. En su primera versión va hasta 2002.
- 1993 – Inicio de la participación de la población en situación de calle en el Presupuesto Participativo de Belo Horizonte.
- 1993 – Surge el *Fórum de Estudos sobre População de Rua*, iniciativa de la *Fraternidade das Oblatas de São Bento*, con dimensiones nacionales (San Pablo, Belo Horizonte, Ribeirão Horizonte, Ribeirão Preto, Angra dos Reis, São José dos Campos, Rio de Janeiro e Goiânia).
- 1994 – Mayo: *4º. Dia de Luta da População de Rua* en San Pablo. Presentación del Proyecto de Ley para defensa de los derechos de dicha población.
- 1995 – La alcaldía de Belo Horizonte organizó el *II Seminário Nacional de População de Rua*.
- 1997 – Aprobación en la ciudad de San Pablo de la Ley No. 12.316 de promoción de los derechos ciudadanos de las personas en situación de calle. Dicha Ley inauguró un marco legal en el país hacia este sector poblacional, además de apuntar hacia la necesidad de articulación de la asistencia social con otros sectores de las políticas sociales.
- 1997 – Inauguración por Dom Paulo Evaristo Arns, Cardenal de la Arquidiócesis de San Pablo, del nuevo espacio de la *Casa de Oração do Povo da Rua* en el Barrio de la Luz (también sede del *Vicariato Episcopal do Povo da Rua*). La primera *Casa de Oração* surge en 1978-79 con la experiencia de las Oblatas y la OAF.
- 1997 – En Belo Horizonte, creación de la *Comunidade Amigos de Rua*, entre otras iniciativas, con el intuito de acoger y estimular la asociación de las personas en situación de calle.
- 1998 – la *Pastoral do Povo da Rua de São Paulo* inició la experiencia del *Fórum da População de Rua* en la *Casa de Oração*, un espacio para que la población en situación de calle podía discutir y articularse. Este espacio será importante para la formación de un movimiento social de dicha población en San Pablo en 2004.
- 1998 – Realización del *I Censo da População de Rua do Município de Belo Horizonte* que relevó 916 adultos en situación de calle. Fue un censo pionero porque fue el primer conteo de las personas en situación de calle en toda el área de un municipio.
- 1999 – *I Encontro Nacional de Catadores de Papel*. Surge la idea de formación del *Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)*.
- 1999 – Movilización en Belo Horizonte “*A Rua e a Lei*” importante para la aprobación del Proyecto de Ley No. 1419 de 1999 para la defensa de los derechos de la población en situación de calle.
- Finales de los años 1990 – Se da la fundación del movimiento de la población de calle de Belo Horizonte, que quedó conocido como *A Rua em Movimento*.
- 2000 – Aprobación de la Ley No. 8.029 en 2000 en Belo Horizonte (segunda ley municipal para personas en situación de calle en Brasil). Dispone sobre la política pública para la población en situación de calle y crea el *Fórum da População de Rua de Belo Horizonte* (ahora legalmente). Dicha Ley todavía no fue reglamentada.

- 2000 – Surge el *Fórum Permanente sobre População Adulta em Situação de Rua do Rio de Janeiro*.
- 2001 – Realización en Brasília del *I Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis*.
 - Además, en la ocasión se realizó la *1ª Marcha Nacional da População de Rua*.
 - Surge la *Pastoral Nacional do Povo da Rua*, con sede en Belo Horizonte.
 - Fundación del *Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)*.
- 2001 – Decreto No. 40.232 en São Paulo que reglamenta la Ley No. 12.316 de 1997.
- 2001-2002 – El futuro Presidente Lula visita o el espacio Boracéa (un complejo con albergue y otros servicios para la población en situación de calle en San Pablo).
- 2002 – Representante de la población en situación de calle em el *Conselho Municipal de Assistência Social (Comas)* de San Pablo.
- 2002 – Realización del primer *Festival Lixo e Cidadania* en Belo Horizonte.
- 2002 – El recolector de materiales reciclables tuvo su actividad reconocida por el *Ministério do Trabalho e Emprego*, a través de la Clasificación Brasileña de Ocupaciones (CBO), pudiendo ser ahora contribuyente individual “autónomo”, con una tasa del 20% sobre el salario contribución.

2003

- Inicio del Gobierno Lula: primeras discusiones entre los recolectores y el *Programa Fome Zero* ligado al *Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA)*.
- **29 de maio:** Decreto No. 43.277 instituye el *Conselho de Monitoramento* de la política de derecho de las personas en situación de calle de la ciudad de San Pablo.
- **24 de abril:** se da la primera elección del *Conselho de Monitoramento da Política de Atendimento à População de Rua*, donde se eligen tres representantes titulares de la población en situación de calle.
- **11 de septiembre:** Decreto Presidencial crea el *Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo*. Fue por medio de dicho Comité Intersectorial y de la participación del MNCR que se realizaron las primeras discusiones concretas del Gobierno Federal sobre la población en situación de calle y la necesidad de conocer sus demandas.
- **Septiembre:** Surge en San Pablo el *Fórum de Estudos sobre a População em Situação de Rua* en el *Projeto Boraceia*.
- **23 de diciembre:** 1ª. visita del Presidente Lula a los recolectores y la población en situación de calle en San Pablo. El encuentro fue para la inauguración de la Casa Cor da Rua, proyecto de la OAF. El Presidente se comprometió a regresar todos los años en las vísperas de navidad con el objetivo de analizar los resultados de sus políticas de apoyo hacia los sectores poblacionales en cuestión. Durante ocho años, de 2003 a 2010, el Presidente Lula se encontró con la población en situación de calle por ocasión de la Navidad en San Pablo.

2004

- Creación del *Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)*, dando origen además a la *Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)*.
- La *Pastoral do Povo da Rua de São Paulo* es reconocida en Brasília por la *Comissão de Direitos Humanos*.
- Un grupo de personas en situación de calle decidió “asumir” la coordinación de *Fórum da População de Rua* de San Pablo.
- **19 y 22 de agosto:** ataques a 15 personas que dormían en las calles del centro de la ciudad de San Pablo de las cuales siete murieron (*chacina da Praça da Sé*). Repercute nacionalmente.
- **Septiembre:** En San Pablo el *Fórum de Estudos sobre a População em Situação de Rua* se transformó en *Fórum de Debates sobre a População em Situação de Rua*.
- **31 de agosto a 05 de septiembre:** Realización del *III Festival Lixo e Cidadania* en Belo Horizonte:

- “1ª reunião dos Moradores de Rua”: primeras articulaciones de un futuro Movimiento Nacional de personas en situación de calle: “Queremos unir todo o povo da rua do Brasil no movimento da população de rua”.
 - Entrega de carta al Ministro Patrus Ananias (MDS) solicitando políticas públicas a nivel federal para las personas en situación de calle.
- **15 de diciembre:** La OAF firma convenio con el MDS para desarrollar un proyecto de movilización y fortalecimiento del *Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis*.
 - **23 de diciembre:** 2ª. visita del Presidente Lula a los recolectores y la población en situación de calle en San Pablo, en la cual firmó el Convenio No. 1420 cuyo objetivo era la capacitación y fortalecimiento institucional de los recolectores y la realización de acciones destinadas a la población en situación de calle.
 - **Diciembre:** 1º *Natal Solidário* en San Pablo organizado por el *Movimento de São Paulo* con el apoyo de organizaciones sociales.

2005

- Dentro de la *Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)* fueron concebidos dos departamentos: la Protección Social Básica y la Especial. La Protección Social Especial (PSE) quedó responsable por pensar y gestionar el Convenio No. 1420 con los catadores de materiales reciclables siendo a partir de este departamento que el MDS empezó a discutir el fenómeno de las personas en situación de calle.
- La primera iniciativa de la SNAS fue la realización de un relevamiento sobre dónde existían experiencias con y/o de la propia población en situación de calle. Fueron encontradas únicamente 12 ciudades en todo el país donde había algún tipo de iniciativa de la sociedad civil y alguna experiencia desarrollada por la alcaldía.
- Juiz de Fora, ciudad del estado de Minas Gerais, organiza su *Fórum de População de Rua*.
- **Marzo:** rearticulación del *Fórum da População de Rua de Belo Horizonte*, en parte debido a una iniciativa del MDS, con un diferencial significativo: la participación de personas en situación de calle o con trayectoria de calle.
- **Mayo:** Durante elecciones del *Conselho de Monitoramento* el *Fórum da População de Rua* pasa a llamarse *Movimento da População de Rua de São Paulo*, organización autónoma de las personas en situación de calle de San Pablo.
- **1 y 2 de septiembre:** realización del *I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua* en Brasilia organizado por el MDS/SNAS con la participación de 55 personas representando 12 municipios del país. Este encuentro se identificaron las principales demandas, desafíos y estrategias para la elaboración de políticas públicas destinadas a las personas en situación de calle. **Marcó el inicio de la construcción de una política nacional para la población en cuestión y del proceso de participación de la sociedad civil.**
- **9 de septiembre:** *IV Festival Lixo e Cidadania* en Belo Horizonte: creación de una Coordinación Nacional de aquello que se denominó inicialmente *Movimento Nacional de Luta e Defesa pelos Direitos da População de Rua* y, posteriormente, fue abreviado a ***Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)***. Es el primer movimiento social, de dimensiones nacionales, de dicha población en Brasil.
- **De julio a septiembre:** El MDS realiza estudios (censales y cualitativos) pilotos en Recife y Belo Horizonte sobre población en situación de calle con el objetivo de testear un concepto operacional y una metodología que posteriormente serían replicados en otras ciudades. Integrantes del MNPR participaron.
- **23 de diciembre:** 3ª. visita del Presidente Lula a San Pablo.
- **30 de diciembre:** Aprobación de la Ley No. 11.258 que establece la obligatoriedad, a nivel nacional, de la creación de programas en el área de la asistencia social para la población en situación de calle. Es la primera ley federal destinada a dicha población.

2006

- Fortaleza, ciudad del estado del Ceará, organiza su *Fórum de População de Rua*
- **25 de octubre:** Firma del Decreto Presidencial S/N creando el *Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)* con la finalidad de elaborar estudios y presentar propuestas de políticas públicas para la inclusión social de la población en situación de calle. Compuesto por siete ministerios y representantes de la sociedad civil organizada (después de negociaciones quedaron 4 representantes del MNPR – 2 de San Pablo y 2 de Belo Horizonte – y 2 de la Pastoral Nacional).
- **23 de diciembre:** 4ª. visita del Presidente Lula a San Pablo.

2007

- **2007 – 2009** – De marzo de 2007 a mayo de 2009 – Reuniones del GTI.
- **Octubre:** Inicio de la *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua* realizada en 71 municipios (23 capitales y 48 municipios con más de 300 mil habitantes), financiada por el MDS y ejecutada por el Instituto META.
- **23 de diciembre:** 5ª. visita del Presidente Lula a San Pablo.
- **2007 – 2008** – Encuentros del MNPR en Belo Horizonte para definir principios, banderas de lucha de lucha y logomarca.

2008

- Oficinas con el *Ministério da Saúde* en Brasília, San Pablo y Belo Horizonte para definir Plan Operativo y Acciones Estratégicas
- **29 de abril:** Divulgación de los resultados de la *Pesquisa Nacional*. Permitted obtener, por primera vez, un número aproximado de 50.000 personas en situación de calle en las capitales y ciudades con más de 300 mil habitantes y levantar informaciones importantes sobre su perfil.
- **Mayo/Junio:** El GTI colocada en Consulta Pública una propuesta inicial denominada ***Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua***. Fue denominada Consulta Pública Presencial y tenía plazo hasta 15 de diciembre.
- **04 de junio:** El MNPR conquista una vacante de consejero en el *Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)* en la categoría de usuario.
- **19 de junio:** Tiene inicio la discusión en San Pablo en el ámbito de la Consulta pública. Fueron 6 encuentros y 2 *Plenárias FalaRua*, con el objetivo de dar a conocer la propuesta de Política Nacional ofrecida por el GTI, debatirla y proponer modificaciones y nuevas cuestiones para profundizar el documento. El 30 de julio se realiza un seminario con representantes del GTI donde la sociedad civil entrega la propuesta del Estado de San Pablo.
- Además de San Pablo, otras ciudades realizaron discusiones organizadas por diferentes actores tanto de la sociedad civil, academia como del poder público como, por ejemplo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza, Brasília.
- **Noviembre:** Una nueva versión de la Política Nacional, denominada Consulta Pública Virtual, fue puesta en internet. Esta versión incorporó las sugerencias de la 1ª. Consulta Pública. El plazo fue prorrogado has 30 de enero de 2009.
- **23 de diciembre:** 6ª. visita del Presidente Lula a San Pablo.

2009

- Oficinas con el *Ministério da Saúde* en Brasília, San Pablo y Belo Horizonte para definir Plan Operativo y Acciones Estratégicas.

- **20 de janeiro:** Inauguración del *Fórum Permanente de Acompanhamento das Políticas Públicas para a População em Situação de Rua de São Paulo*. Este Fórum surge de la movilización generada por la Consulta Pública.
- **29 de janeiro:** carta de representantes del Estado de San Pablo al GTI manifestando insatisfacción con la desconsideración a las contribuciones enviadas durante la Consulta Pública Presencial.
- **30 de janeiro:** terminó el plazo para la Consulta Pública Virtual.
- **13 a 16 de febrero:** Buscando ampliar la participación de la sociedad civil en la discusión, la Pastoral Nacional organizó, conjuntamente con el MNPR, un encuentro en la ciudad de Belo Horizonte para discutir una propuesta de Política Nacional que incorporase las contribuciones recibidas durante la Consulta Pública. Participaron diversas OSC y apoyadores. El resultado de esta discusión fue presentado en la siguiente reunión del GTI.
- **Febrero a mayo:** Hubo por lo menos dos reuniones del GTI posteriores a la Consulta Pública, donde se debatieron las sugerencias enviadas por diversos municipios y se sistematizó una propuesta final de la **Política Nacional para la Población en Situación de Calle**. La propuesta consensuada en el GTI fue encaminada para ser discutida y avalada durante el II Encuentro Nacional.
- **11 de mayo:** Representantes da sociedad civil integrantes del GTI presentaron al MDS una propuesta da Política Nacional que reflejaba las negociaciones del GTI.
- **19 y 20 de mayo:** Realización del *II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua* en Brasília con la participación de aproximadamente 200 personas. El objetivo fue validar la propuesta de Política Nacional sistematizada por el GTI después de la Consulta Pública.
 - Lectura de la *Carta de Brasília Aberta ao Presidente da República Federativa do Brasil*, elaborada anteriormente al evento y firmada por el MNPR y representantes de la sociedad civil presentes. La carta expuso 13 puntos considerados prioritarios de la Política Nacional que deberían ser implementados con urgencia en el plazo máximo de 365 días.
 - Conflictos durante el Encuentro dificultaron la el desarrollo de estrategias para implementar la Política Nacional.
 - El GTI no se reunió posteriormente al II Encuentro Nacional y no se publicó oficialmente el texto de la Política Nacional construido.
- **Junio a noviembre:** Discusiones para la continuidad e implementación de la Política Nacional.
 - **9 de junio:** Constitución del *Fórum Nacional Provisório da População de Rua* compuesto por representantes de la sociedad civil de diversos municipios (Belo Horizonte, San Pablo, Salvador, Fortaleza, Juíza de Fora, Distrito Federal, Porto Alegre Curitiba y Rio de Janeiro). El grupo tenía como objetivo principal desarrollar propuestas para la implementación de la Política Nacional diseñada.
 - Reuniones en la Casa Civil en Brasília con representantes de la Presidencia de la República, MDS, MNPR, Pastoral Nacional y otras OSC para pensar la implementación de la Política Nacional. Fue propuesto un Decreto Presidencial y la creación de un Comité Tripartite para monitorear su implementación.
- **Novembro:** Firma del *Projeto de Capacitação e Fortalecimento Institucional da População em Situação de Rua* entre Instituto Pólis/UNESCO/MDS.
- **24 de diciembre:** 7ª. visita del Presidente Lula a San Pablo. El Presidente firmó el Decreto No. 7.053 instituyendo la **Política Nacional para a População em Situação de Rua**.
 - Crea el Comité Intersectorial de Acompañamiento y Monitoreo de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle – CIAMPRua.
 - Crea el Centro Nacional de Defensa de los Derechos Humanos para la Población en Situación de Calle y Recolectores de Materiales Reciclables – CNDDH.
- **24 de diciembre:** Portaria No. 3.305 instituye el *Comité Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua*, cuyo objetivo era la inclusión de la población en cuestión a los servicios y programas públicos de salud y el desarrollo de programas específicos cuando necesario.

Anexo 3- Fotos

1. Primera visita del Presidente Luiz Inacio Lula da Silva a los recolectores y la población en situación de calle en San Pablo: inauguración de la Casa Cor da Rua de la OAF, diciembre de 2003



Fuente: Archivo Rede Rua de Comunicação

2. I Encuentro Nacional sobre Población en Situación de Calle, Brasília, septiembre de 2005



Fuente: Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua (Brasil, 2006b)

3. Reunión del Grupo de Trabajo Interministerial (GTI), Brasília, 2007



Fuente: Archivo Rede Rua de Comunicação

4. II Encuentro Nacional sobre Población en Situación de Calle, Brasília, mayo de 2009



Fuente: Archivo Rede Rua de Comunicação

5. Firma del Decreto No. 7.053 de la Política Nacional para la Población en Situación de Calle, séptima visita del Presidente Lula a San Pablo, diciembre de 2009



Fuente: Archivo Rede Rua de Comunicação

Anexo 4 - Porcentaje de la población en situación de calle en relación a la población de algunos municipios brasileños

El número de personas en situación de calle revelado por la *Pesquisa Nacional* es equivalente a 0,061% de la población de las 71 ciudades participantes (Brasil, 2009a). En los demás cuatro relevamientos (Sao Paulo, Belo Horizonte, Recife y Porto Alegre) encontramos tasas similares. San Pablo aparece como la ciudad con mayor incidencia absoluta con 13.666 personas, lo cual representa, aproximadamente, 28% del universo de 48.843 personas en situación de calle.

Tabla 3

Porcentaje de la población en situación de calle en relación a la población de algunos municipios brasileños

Ciudad	Año	%
Recife	2005	0,059
Belo Horizonte	2005	0,049
Porto Alegre	2007	0,085
<i>Pesquisa Nacional</i> (*)	2008	0,061
San Pablo	2009	0,128
Media Final		0,076

Fuente: Brasil (2009a) para los datos de Recife, Belo Horizonte y *Pesquisa Nacional*. Para la ciudades de Porto Alegre y San Pablo, se realizó una elaboración propia a partir de los estudios: “*Cadastro de Crianças, Adolescentes e Adultos em Situação de Rua e Estudo do Mundo da População Adulta em Situação de Rua de Porto Alegre/RS*” (2008), realizado en 2007; “*Principais resultados do censo da população em situação de rua da cidade de São Paulo em 2009*” (2009); y de informaciones del IBGE (2007) y IBGE (2010), respectivamente.

(*) Dato referente a 71 municipios.

Anexo 5 - Uso de alcohol y drogas por adultos en situación de calle en San Pablo

Figura No.2

Uso de alcohol y drogas por adultos en situación de calle en San Pablo

Uso de alcohol y drogas por adultos en situación de calle en San Pablo				
Grupos por edad	18 a 30	31 a 49	50 o más	Total
No utiliza alcohol o drogas	19,4 (%)	24,2	34,9	25,6
Utiliza sólo alcohol	14,2	41,7	51,6	37,0
Utiliza sólo drogas	18,7	8,0	4,0	9,7
Utiliza drogas y alcohol	47,7	26,1	9,5	27,7



Fuente: Elaborado a partir de São Paulo (2010)

Anexo 6- “1ª Reunião dos Moradores de Rua” de setembro de 2004 durante el III Festival Lixo e Cidadania en Belo Horizonte

**Deliberações da 1ª Reunião dos Moradores de Rua,
no último dia do III Festival Lixo & Cidadania**

Nós queremos o Movimento dos Moradores de Rua. Para que isso aconteça queremos:

- Montar uma liderança e Comissões da Rua que coordenem o Movimento da População de Rua, sendo dois representantes municipais, cinco estaduais e cinco em nível federal.
- Iniciar o Movimento em nível municipal.
- Criar o Estatuto do Movimento da População de Rua.
- Ter capacitação e treinamento continuados, através das Pastorais, Dioceses e Arquidioceses. Conhecer as leis que dizem respeito à população de rua (LOAS, Estatuto das Cidades, etc).
- Nossas bandeiras de lutas são: Trabalho Moradia Educação
Resgatar o povo da rua:
Como tirar aquele que caiu na rua e está na miséria?
Esta é alguma das discussões que devem surgir no Movimento da População de Rua.
- Promover o intercâmbio com a população de rua, de estado para estado, como a Casa de Oração (SP) e a Pastoral de Rua de BH.
- O Movimento assumirá a representação diante de qualquer reivindicação vinda do povo da rua.
- Reconhecemos como parceiros as ONGs e pastorais que tenham os mesmos princípios nossos.
- Queremos nos fortalecer junto com o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (incentivar a relação deles conosco e nossa com eles).

Queremos políticas públicas específicas para a população de rua nas três esferas de poder:

1. Queremos ser reconhecidos pelo CENSO realizado pelo IBGE, mesmo morando no albergue, rua e ocupações. Isto é uma exigência.
2. Prioridade: trabalho- não ser negado o emprego por causa da situação de rua, albergue e ocupação.
3. Casas especializadas para portadores de deficiência física e mental em situação de rua.
4. Criação de leis contra a discriminação da população de rua.
5. Duplicar as repúblicas em nível municipal e estadual, ou seja, lar temporário, assessorado por pastorais, prefeituras e secretarias municipais, ampliando prazo máximo de estadia de 12 para 18 meses.
6. Todas as propostas deliberadas em todos os fóruns de saúde, segurança, trabalho-social, educação e habitação que falem sobre políticas para a população de rua que sejam executadas no prazo máximo de 18 meses.

Queremos unir todo o povo da rua do Brasil no movimento da população de rua!

Anexo 7- Ley No. 11.258 de 30 de diciembre de 2005 que altera la LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social para agregar el servicio de atendimento a las personas en situación de calle

ISSN 1677-7642



DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
República Federativa do Brasil
Imprensa Nacional



Ano CXXIII Nº 1

Brasília – DF, segunda-feira, 2 de janeiro de 2006

Sumário

	PÁGINA
Atos do Poder Legislativo	1
Atos do Poder Executivo	1
Presidência da República	3
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	3
Ministério da Ciência e Tecnologia	3
Ministério da Cultura	3
Ministério da Defesa	7
Ministério da Educação	7
Ministério da Fazenda	7
Ministério da Integração Nacional	7
Ministério da Saúde	23
Ministério da Previdência Social	23
Ministério da Justiça	27
Ministério das Cidades	47
Ministério das Comunicações	48
Ministério de Minas e Energia	48
Ministério do Desenvolvimento Agrário	53
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	53
Ministério do Meio Ambiente	53
Ministério do Trabalho e Emprego	53
Ministério dos Transportes	62
Ministério Público do União	62
Poder Judiciário	62

Atos do Poder Legislativo

LEI Nº 11.258, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2005

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

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Fago saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O parágrafo único do art. 23 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 23.
Parágrafo único. No regimento dos serviços da Assistência Social serão criados programas de: a)

1. As crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

TABELA DE PREÇOS DE JORNAIS AVULSOS

Página	Distrito Federal	Demais Estados
de 04 a 26	R\$ 0,30	R\$ 0,30
de 27 a 76	R\$ 0,80	R\$ 0,80
de 80 a 126	R\$ 1,10	R\$ 0,80
de 130 a 226	R\$ 1,50	R\$ 0,80
de 230 a 276	R\$ 1,50	R\$ 0,80
de 280 a 326	R\$ 0,30	R\$ 0,30

Atividades de 2005 pagáveis em dobro, desde que o valor da página não ultrapasse por ela o valor

II - as pessoas que vivem em situação de rua.” (NR)
Art. 24 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Brasília, 30 de dezembro de 2005; 184ª de Independência e 117ª da República.

LUIZ INACIO LULA DA SILVA
Presidente

LEI Nº 11.259, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2005

Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, para determinar investigação realizada em caso de desaparecimento de criança ou adolescente.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Fago saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 208 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, com redação e atualizações de acordo com o § 1º:

“Art. 208.

§ 1º Os hipóteses previstas neste artigo não excluem da proteção judicial outros interesses individuais, difusos ou coletivos, próprios da infância e da adolescência, protegidos pela Constituição e pela Lei.

§ 2º A investigação do desaparecimento de criança ou adolescente será realizada imediatamente após notificação aos órgãos competentes, que deverão comunicar e, fora seu âmbito, comunicar, Polícia Rodoviária e companhias de transporte intermunicipal e interestadual, fornecendo-lhes todos os dados necessários à identificação do desaparecido.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Brasília, 30 de dezembro de 2005; 184ª de Independência e 117ª da República.

LUIZ INACIO LULA DA SILVA
Luiz Paulo Ben Falcão Barros

LEI Nº 11.260, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2005

Institui o ano de 2006 como Ano da Turinaria

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Fago saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei institui o ano de 2006 como Ano da Turinaria

Art. 2º É instituído o ano de 2005 como Ano da Turinaria, com o objetivo de divulgar o produto turístico nacional e estimular o turismo interno.

Art. 3º Fica autorizada a emissão de selos postais que tenham em 2005 data Lei no texto de todas as publicações oficiais que se referam ao setor turístico.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Brasília, 30 de dezembro de 2005; 184ª de Independência e 117ª da República.

LUIZ INACIO LULA DA SILVA
Márcio Ferrêz Lacerda de Paula

LEI Nº 11.261, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2005

Declara Patrícia do Ferriero Nacional a escultora Rose Marie Munari.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Fago saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica declarada Patrícia do Ferriero Nacional a escultora Rose Marie Munari.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Brasília, 30 de dezembro de 2005; 184ª de Independência e 117ª da República.

LUIZ INACIO LULA DA SILVA
Débora Rosário

LEI Nº 11.262, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2005

Institui o ano de 2006 como “Ano Nacional Santos Dumont”.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Fago saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o ano de 2006 como “Ano Nacional Santos Dumont”.

Art. 2º Fica facultada ao Poder Executivo a organização e a comemoração dos eventos comemorativos relativos ao tema.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Brasília, 30 de dezembro de 2005; 184ª de Independência e 117ª da República.

LUIZ INACIO LULA DA SILVA
José Wilson Gomes de Silva

RTIFICACÃO

LEI COMPLEMENTAR Nº 120, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2005

(Publicada no Diário Oficial de 30 de dezembro de 2005, Seção 1)

No página 1, 1ª coluna, na epígrafe, onde se lê: Lei Complementar nº 120, de 29 de dezembro de 2005, leia-se: Lei Complementar nº 120, de 29 de dezembro de 2005.

Atos do Poder Executivo

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 276, DE 2 DE JANEIRO DE 2006

Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes, no valor de R\$ 350.000.000,00, para as despesas específicas

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º Fica aberto crédito extraordinário, em favor do Ministério dos Transportes, no valor de R\$ 350.000.000,00 (trezentos e cinquenta milhões de reais), para atender à programação contida no Anexo desta Medida Provisória.

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.
Brasília, 2 de janeiro de 2006; 185ª da Independência e 118ª da República

LUIZ INACIO LULA DA SILVA
Paulo Bernardo Silva

Anexo 8- Decreto S/N del GTI (Grupo de Trabajo Interministerial) firmado por el Presidente de la República el día 25 octubre de 2006



4

ISSN 1677-7042

Diário Oficial da União - Seção 1

Nº 206, quinta-feira, 26 de outubro de 2006

MUSEU DE ASTRONOMIA E CIÊNCIAS AFINS	1	Diretor	00.4
	2	Assistente Técnico	002.1
Coordenação	5	Coordenador	001.3
Serviço	9	Chefe	001.1
MUSEU PARAENSE EMÍLIO GOELDI	1	Diretor	00.4
	1	Assistente Técnico	002.1
Coordenação	10	Coordenador	001.3
Serviço	12	Chefe	001.1
OBSERVATÓRIO NACIONAL	1	Diretor	00.4
Coordenação	5	Coordenador	001.3
Divisão	6	Chefe	001.2
Serviço	7	Chefe	001.1
REPRESENTAÇÃO REGIONAL NO SORDESTE	1	Coordenador-Geral	00.4
	1	Assistente	002.2
	1	Assistente Técnico	002.1
Coordenação	1	Coordenador	001.3
REPRESENTAÇÃO REGIONAL NO SUDOESTE	1	Coordenador-Geral	00.4
	1	Assistente Técnico	002.1
Coordenação	1	Coordenador	001.3

DO QUADRO RESUMO DE CUSTOS DOS CARGOS EM COMISSÃO E DAS FUNÇÕES GRATIFICADAS DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA.

CÓDIGO	DAS-ENLAFUNDO	SITUAÇÃO ATUAL		SITUAÇÃO NOVA	
		QTDE	VALOR TOTAL	QTDE	VALOR TOTAL
NE	6,58	1	6,58	1	6,58
DAS 301.6	8,18	4	24,60	4	24,60
DAS 301.7	5,15	19	82,56	19	98,04
DAS 301.4	7,58	55	218,40	55	218,40
DAS 301.3	1,78	126	181,28	126	185,12
DAS 301.2	1,14	127	144,78	127	144,78
DAS 301.1	1,00	99	99,00	100	100,00
DAS 302.8	5,18	7	36,12	5	25,80
DAS 302.4	1,98	9	35,82	9	35,82
DAS 302.3	1,23	18	22,04	17	21,16
DAS 302.2	1,14	31	35,54	31	35,54
DAS 302.1	1,00	34	34,00	30	29,60
SUBTOTAL 1		522	907,88	520	915,72
PG-1	0,70	64	17,80	64	17,80
PG-2	0,19	34	3,12	34	3,10
PG-3	0,12	38	4,55	38	4,55
SUBTOTAL 2		136	25,47	136	25,46
TOTAL (1+2)		658	933,35	656	941,18

DECRETO Nº 5.940, DE 25 DE OUTUBRO DE 2006

Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades de administração pública federal direta e indireta, no âmbito gerencial, e a sua destinação em associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

D E C R E T A :

Art. 1º A separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação em associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis são reguladas pelas disposições deste Decreto.

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - coleta seletiva solidária: coleta dos resíduos recicláveis descartados, separados na fonte geradora, para destinação em associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis; e

II - resíduos recicláveis descartados: materiais passíveis de retorno ao seu ciclo produtivo, rejeitados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta.

Art. 3º É vedada a utilização de coleta de resíduos recicláveis descartados pela gestão e entidades da administração pública federal direta e indireta e indica as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis que atendem aos seguintes requisitos:

I - estatuto formal e exclusivamente constituída por catadores de materiais recicláveis que tenham a coleta como única fonte de renda;

II - não possuir fins lucrativos;

III - possuir infra-estrutura para realizar a triagem e a classificação dos resíduos recicláveis descartados; e

IV - apresentar o sistema de relação entre os associados e cooperados.

Parágrafo único: A comprovação dos itens I e II será feita mediante apresentação do estatuto ou contrato social e dos itens III e IV, por meio de declaração nos respectivos associações e cooperativas.

Art. 4º As associações e cooperativas habilitadas poderão firmar acordo perante a Comissão para a Coleta Seletiva Solidária, a que se refere ao art. 3º, para partilha dos resíduos recicláveis descartados.

§ 1º Caso não haja consenso, a Comissão para a Coleta Seletiva Solidária realizará sessão, em sessão pública, entre as respectivas associações e cooperativas devidamente habilitadas, nas seguintes datas de comparecimento com o órgão ou entidade, com o qual foi realizado o acordo, para eleger a coleta dos resíduos recicláveis descartados segundo:

§ 2º Na hipótese do § 1º, deverão ser convocadas as quatro associações ou cooperativas, sendo que cada uma realizará a coleta nos termos definidos neste Decreto, por um período consecutivo de seis meses, ocasião em que a comissão ou cooperativa assumirá a responsabilidade, segundo a ordem do sorteio.

§ 3º Concluído o prazo de seis meses do termo de comparecimento da última associação ou cooperativa autônoma, um novo processo de habilitação será aberto.

Art. 5º Será constituída uma Comissão para a Coleta Seletiva Solidária, no âmbito de cada órgão e entidade da administração pública federal direta e indireta, no prazo de noventa dias, a contar da publicação deste Decreto.

§ 1º A Comissão para a Coleta Seletiva Solidária será composta por, no mínimo, três servidores designados pelos respectivos titulares de órgãos e entidades públicas.

§ 2º A Comissão para a Coleta Seletiva Solidária deverá implantar e supervisionar a separação dos resíduos recicláveis descartados, na fonte geradora, bem como a sua destinação para as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, conforme dispõe este Decreto.

§ 3º A Comissão para a Coleta Seletiva Solidária de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta apresentará, semestralmente, ao Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Lixo, criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, relatório do processo de separação dos resíduos recicláveis descartados, na fonte geradora, e a sua destinação em associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Art. 6º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão implantar, no prazo de cento e oitenta dias, a contar da publicação deste Decreto, a separação dos resíduos recicláveis descartados, no âmbito gerencial, devendo observar os meios necessários ao cumprimento do disposto neste Decreto.

Parágrafo único: Deverão ser implementadas ações de publicidade de atividade pública, que assegurem o livre e igualdade de participação às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis, no processo de habilitação.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 25 de outubro de 2006, 185ª da Independência e 118ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Presidente

DECRETO DE 25 DE OUTUBRO DE 2006

Constitui Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para o inclusão social de população em situação de rua, conforme disposto no art. 8º R. 742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

D E C R E T A :

Art. 1º Fica criado o Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social de população em situação de rua, conforme disposto no art. 8º R. 742, de 7 de dezembro de 1993.

Parágrafo único: Os estudos e propostas de políticas públicas de que trata o caput devem primar pelo amplo intersetorial entre as políticas de assistência social, saúde, educação, habitação, trabalho e renda, cultura e promoção de direitos humanos.

Art. 2º O GTI será composto por um representante titular e suplente, de cada órgão a seguir indicado:

- I - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; que o coordenará;
- II - Ministério da Saúde;
- III - Ministério da Educação;
- IV - Ministério da Ciência;
- V - Ministério do Trabalho e Emprego;
- VI - Ministério da Cultura;
- VII - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;

Parágrafo único: Os membros do GTI serão designados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mediante indicação dos dirigentes máximos dos órgãos nele representados.

Art. 3º Cabe ao GTI adotar, sobre a forma de condução de seus trabalhos:

Art. 4º O Decretado ao GTI atuará, em caráter eventual, técnicas, especialistas e representantes de outros órgãos governamentais, colegiados e de entidades da sociedade civil para contribuir nas discussões acerca de temas relacionados ao trabalho.

Art. 5º O prazo para conclusão dos trabalhos do GTI é de noventa dias, a contar da data de publicação deste Decreto, podendo ser prorrogado por mais trinta dias, mediante ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Art. 6º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome prestará apoio administrativo e técnico para a consecução dos trabalhos a serem realizados pelo GTI.

Art. 7º A participação no GTI é considerada serviço público relevante, não remunerada.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 25 de outubro de 2006, 185ª da Independência e 118ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Presidente

Anexo 9- Propuesta final de la “Política Nacional para a População em Situação de Rua” discutida durante el II Encuentro Nacional en mayo de 2009

Política Nacional para a População em Situação de Rua

PRINCÍPIOS

- I - Respeito à dignidade do ser humano;
- II - Promoção e garantia dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais;
- III - Direito ao usufruto e permanência na cidade;
- IV – Garantia e defesa de direitos fundamentais combatendo práticas higienistas e ações preconceituosas e violentas que reforcem estigmas e promovem a discriminação e a violação dos direitos da população de rua;
- V - Respeito à diversidade humana, qualquer que seja a origem, raça, idade, condição social, nacionalidade, gênero, orientação sexual, origem étnica, atuação profissional/atividade econômica, religião, e situação migratória;
- VI - Garantia de laicidade do Estado na prestação direta e indireta de serviços públicos, sem qualquer preferência ou rejeição em virtude de crença ou prática religiosa na seleção das pessoas atendidas;
- VII – Intersetorialidade das ações que garantam igualdade de condições para o acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social e à assistência social;
- VIII - Direito à convivência familiar e comunitária.

DIRETRIZES

- I - Formulação e implementação de políticas públicas de saúde, educação, assistência social, habitação, geração de renda e emprego, lazer e cultura, realizadas de forma intersetorial e transversal e articuladas entre as esferas de governo federal, estadual e municipal;
- II – Primazia da responsabilidade do Estado na condução desta Política e complementaridade das ações públicas não estatais de iniciativa da sociedade civil;
- III - Garantia de políticas públicas acessíveis, direcionadas à promoção da igualdade social, respeitando a diversidade humana em suas diferentes expressões, especialmente, de gênero e étnico-racial;
- IV – Incentivo à organização política da população em situação de rua e à sua participação em instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;
- V - Garantia de financiamento permanente para implementar políticas públicas direcionadas à população em situação de rua nas três esferas de governo;
- VI - Elaboração e divulgação de indicadores sociais, econômicos e culturais referentes à população em situação de rua;
- VII – Desenvolvimento de ações educativas permanentes que contribuam para a formação de uma cultura de respeito e solidariedade entre a população em situação de rua e outros grupos sociais;
- VIII - Garantia de formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua;
- IX - Incentivo à produção e divulgação de conhecimentos sobre o tema da população em situação de rua, contemplando a diversidade humana, em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero, geracional, dentre outras, nas diversas áreas do saber;
- X – Garantia de agilidade, conforto e segurança no acesso às políticas públicas para a população em situação de rua, inclusive aos estrangeiros nessa situação mediante a desburocratização dos processos atinentes a essas políticas;
- XI - Respeito às características regionais e aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na formulação e implementação das políticas públicas para a população em situação de rua;
- XII - Fortalecimento das iniciativas locais de políticas públicas para a população em situação de rua, em consonância com a política nacional, estimulando o co-financiamento.

OBJETIVO GERAL

Garantir acesso às políticas sociais por meio de serviços, benefícios, programas e projetos realizados de forma intersetorial, transversal e interdisciplinar envolvendo as três esferas de governo e que possibilitem um padrão de vida digno e a redução da pobreza e das desigualdades sociais.

DIREITOS HUMANOS

- I - Adoção de normas e diretrizes nacionais e internacionais, bem como do tema dos valores e princípios de direitos humanos na seleção, formação e capacitação dos servidores públicos e agentes sociais públicos e privados;
- II – Capacitação permanente dos educadores e instrutores dos Centros de Formação de Policiais, Bombeiros, Guardas Municipais sobre os princípios, diretrizes e normas de direitos humanos nacionais e internacionais aplicáveis aos profissionais encarregados da aplicação das leis, principalmente aqueles

concernentes à população em situação de rua, incluindo nos cursos de formação, conteúdos e atividades dialogadas sobre o tema;

III - Fortalecimento e descentralização político-administrativa das Ouvidorias, por meio de unidades móveis e vistorias aos locais, para receber, apurar e coibir denúncias de violações de Direitos Humanos em relação às pessoas em situação de rua, garantindo o anonimato e proteção às vítimas e testemunhas;

IV - Disseminação de informações e esclarecimentos sobre os direitos humanos, bem como as formas de exercê-los, junto à população em situação de rua;

V - Criação de Comitê Nacional para acompanhar e monitorar a implantação desta Política;

VI - Incentivo à criação de fóruns e/ou comitês regionais com a mesma finalidade nos Estados, no Distrito Federal e municípios;

VII - Garantia dos direitos fundamentais aos estrangeiros residentes em situação de rua, nos termos do art. 5º da Constituição Federal, especialmente em relação à gratuidade e agilidade para obtenção de documentação básica;

VIII – Garantia de ações direcionadas à população em situação de rua no Plano Nacional de Combate à Homofobia;

IX – Construção de pactos e compromissos conjugados entre as três esferas de governo com vistas à regulação dos direitos atinentes à população em situação de rua, especialmente àqueles direcionados para a garantia da vida, da integridade física, do usufruto dos direitos sociais e da permanência nas cidades;

X - Implantação do Centro de Referência Nacional em Direitos Humanos da população em situação de rua, com objetivo geral de promoção e defesa dos direitos humanos dessa população e objetivos específicos, dentre outros: a) produzir e divulgar conhecimentos sobre o tema da população em situação de rua, contemplando a diversidade humana, em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero, geracional, dentre outras, nas diversas áreas do saber; b) Incentivar a criação de fóruns e/ou comitês regionais para acompanhar e monitorar a implantação desta Política, nos Estados, no Distrito Federal e municípios. c) Incentivar a criação e divulgar serviços, programas e canais de comunicação para denúncias e sugestões, especialmente nas áreas de segurança, justiça, saúde e educação, garantindo o anonimato dos usuários; d) Elaborar e divulgar indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a população em situação de rua para subsidiar as políticas públicas; e) pesquisar os processos instaurados, decisões e punições aplicadas a acusados de crimes contra a população em situação de rua;

XI – Inclusão da população em situação de rua e de movimentos e organizações sociais de defesa dos direitos da população em situação de rua no Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos do governo federal, sempre que for necessário;

XII - Implementação de mecanismos que assegurem apuração transparente de atos cometidos ou imputados a agentes de segurança investigados na esfera administrativa ou judicial por chacina, tortura, extermínio e outros crimes hediondos contra a população em situação de rua;

XIII – Combate à impunidade de atos cometidos por agentes de segurança, com afastamento dos envolvidos das funções desempenhadas sempre que houver indícios suficientes de autoria. Os crimes hediondos devem se julgados sem foro privilegiado;

XIV - Federalização dos crimes de lesa-humanidade ou de maior repercussão cometidos contra a população em situação de rua;

XV – Constituição de pauta sobre a população em situação de rua na agenda do Comitê de Políticas do Mercosul;

XVI – Elaboração de legislação antidiscriminatória contra a população de rua nas resoluções do Conselho Nacional de Combate à Discriminação;

XVII - Criação de estruturas de tratamento diferenciado para mulheres, homossexuais e transgêneros nos serviços públicos, incluindo os espaços para higiene pessoal e que exigem aplicação de medidas de segurança que envolvam contatos com a estrutura física do corpo;

XVIII - Capacitação permanente de policiais militares, civis, bombeiros, fiscais, seguranças privados e guardas municipais quanto à linguagem, tratamento, forma e postura de abordagem das pessoas em situação de rua, tendo como referência os princípios, diretrizes e normas nacionais e internacionais firmados pelo Brasil atinentes aos Direitos Humanos, conforme item IV do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos - Profissionais do Sistema de Justiça e Segurança.

SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA

I - Responsabilização e combate à impunidade dos crimes e atos de violência contra a população em situação de rua;

II - Oferta de assistência jurídica e disponibilização gratuita de mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentação;

III - Garantia de que as Escolas de Cidadania da Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Polícia Civil, por intermédio da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública /Ministério da Justiça, estabeleçam a Política Nacional para a População em Situação de Rua como disciplina na sua grade curricular;

IV - Implementação de ações previstas no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, com destaque para os eixos temáticos: IV (Educação dos Profissionais dos Sistemas de Justiça e Segurança) e V – (Educação e Mídia);

V - Garantia de Segurança Pública às pessoas em situação de rua, tanto brasileiros quanto estrangeiros residentes, protegendo sua integridade física, moral, emocional /psicológica;

VI - Garantia de registro de ocorrências pela delegacia de polícia independentemente da natureza das denúncias e condição social ou sexual do denunciante, oferecendo resguardo do anonimato e atendimento humano, ético e profissional às vítimas, testemunhas e terceiros envolvidos;

VII – Garantia de atendimento às mulheres em situação de rua, vítimas de violência física, verbal e psicológica nas delegacias com equipe multiprofissional capacitada; (Alteração da Lei nº 9807 de 03/07/1999)

VIII – Garantia de apoio técnico e financeiro aos municípios no processo de capacitação para as guardas municipais, fiscais e demais servidores com vistas a uma cultura de respeito e obediência às leis e aos valores éticos que as antecedem e fundamentam, promovendo a dignidade das pessoas em situação de rua como seres humanos e respeito aos Direitos Humanos, como prevê o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos;

IX – Instituição de instâncias de controle e participação social nas Corregedorias Gerais das Polícias Militares e Polícia Civil, na perspectiva de fortalecimento do Estado Democrático de Direito (e combate à impunidade), com interlocução das comissões de Direitos Humanos em âmbito nacional, estadual e municipal;

X - Inclusão das pessoas em situação de rua no Programa de Proteção Especial às Vítimas e Testemunhas, estendendo-lhes todas as prerrogativas legais.

TRABALHO E EMPREGO

I - Garantia de capacitação, profissionalização, qualificação e requalificação profissional da população em situação de rua, com vistas ao acesso ao mercado de trabalho;

II - Incentivo às formas de economia solidária e atividades cooperadas e associadas de trabalho, com proteção previdenciária;

III - Garantia de ações que visem a reserva de cotas de trabalho para população em situação de rua;

IV - Garantia de contratação de trabalhadores em situação de rua nos contratos da Administração Pública, nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços, em percentual não inferior a 2% do pessoal contratado, garantida a contratação de pelo menos uma pessoa, sempre que o objeto da obra ou serviço for compatível com a utilização de mão-de-obra de qualificação básica, alterando, para tanto, a Lei nº. 8666 de 21 de julho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;

V - Garantia de que os contratos de aprendizagem para a população em situação de rua não exijam limite de idade máxima;

VI - Divulgação do Sistema Nacional de Emprego, para que a população em situação de rua possa fazer o seu cadastro e ter acesso ao banco de emprego;

VII - Constituição de grupo de trabalho para discutir formas de indenização da população em situação de rua pelas desvantagens sociais a que foi submetida historicamente.

DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO

I - Garantia do acesso da população em situação de rua nos Programas de Habitação de Interesse Social existentes ou que venham a ser criados, financiados e/ou subsidiados pelo Governo Federal, articulados ou não aos governos Estaduais e Municipais, respeitando suas condições e características;

II - Implementação de uma Política de Locação Social em áreas centrais que garanta o acesso da população em situação de rua, a moradias dignas adequadas às suas necessidades pessoais e de seus familiares com valores de aluguéis compatíveis às suas possibilidades, no contexto de promoção do acesso prioritário aos programas de moradia definitiva;

III - Implementação de uma Política de Bolsa Aluguel destinada prioritariamente à população em situação de rua, que permita o acesso a imóveis regulares no mercado de locação, próximos aos locais de trabalho e às redes de atendimento social, até a sua participação em outros programas de habitação social;

IV - Viabilização de empreendimentos habitacionais específicos para população em situação de rua, seja por meio de aquisição, desapropriação ou locação de imóveis privados, ou utilização de imóveis públicos vazios ou subutilizados, com ênfase nas áreas urbanas de concentração deste segmento populacional;

V - Garantia de que os Programas de Moradia para a população em situação de rua devam estar integrados a outras políticas de Assistência Social, geração de renda, Saúde, Educação, trabalho, entre outros, com indicação clara dos setores responsáveis e respectivas funções (agentes gestores, operadores e promotores);

VI - Garantia de articulação entre os Programas de habitação e os serviços públicos necessários a um padrão de vida digno além de outros aspectos essenciais ao conforto e à segurança, tais como, proximidade dos locais de trabalho, facilidade de transporte, infra-estrutura urbana, etc.;

VII - Atendimento às demandas da população em situação de rua por meio dos projetos de urbanização e de reurbanização, reabilitação ou revitalização da cidade, principalmente, em áreas centrais ou de grande concentração desse segmento populacional, garantindo o uso coletivo dos espaços públicos;

VIII - Garantia de políticas de apoio e sustentação aos programas de habitação social que atendam a população em situação de rua no pré-morar e pós-ocupação.

IX - Nos projetos habitacionais que possuem condomínios, deve ser priorizada a autogestão condominial, prevendo capacitação e assessoria técnica adequados;

X - Garantia nos espaços públicos de acesso facilitado à água e sanitários e implantação de equipamentos de uso coletivo que prevejam áreas para cuidados pessoais, com a necessária infra-estrutura e manutenção.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

I - Estruturação da rede de acolhida, temporária de acordo com a heterogeneidade e diversidade da população em situação de rua e, em consonância, com o Sistema Único de Assistência Social, os conceitos preconizados na Política Nacional de Assistência Social e com as demais políticas, particularmente, aquelas estruturantes (Trabalho, Habitação, Saúde e Educação) que possibilitem processos de saída das ruas;

II – Produção e sistematização de dados e informações com vistas a assegurar qualidade na prestação dos serviços e parâmetros para a definição do quadro de pessoal para a rede de atendimento;

III – Garantia de equipe profissional qualificada e em número adequado conforme volume de atendimento nos serviços que atendem à população em situação de rua, assegurando-lhe capacitação contínua;

IV - Estabelecimento de padrão básico de qualidade, segurança e conforto a ser adotado na estruturação e reestruturação da rede de acolhida temporária, no âmbito do SUAS, que contemple critérios, tais como:

a) Limite máximo de usuários, entre 20 e 50, por cada unidade de acolhida, respeitando o perfil dos usuários a que se destina;

b) Limite máximo de quatro pessoas por quarto, resguardada a privacidade de cada um no uso dos equipamentos para atender as necessidades individuais;

c) Regras de convivência e de funcionamento geral das unidades de acolhidas, construídas com a participação dos usuários dessas unidades, conforme sejam os seus perfis;

d) Acessibilidade, segurança e conforto e condições de salubridade nas unidades de acolhida temporária, respeitando a legislação e regulamentos normativos federais existentes sobre o assunto, especialmente o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Decreto Legislativo Nº 186, de 2008, que aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007, e outras normas e regulamentos associados a estas;

e) Distribuição espacial urbana democrática das unidades de acolhida temporária, respeitando o direito de permanência e usufruto da cidade e do solo urbano, com segurança e igualdade de condições de acesso aos serviços públicos;

f) Informação sobre os direitos e garantias ofertadas pelo SUAS;

g) Promoção do acesso aos programas de saúde de redução de danos pelo uso de álcool e outras drogas.

V - Garantia de que os tipos de unidades da rede de acolhida temporária devem ser definidos, considerando as necessidades e particularidades locais, ouvidos os fóruns, movimentos e entidades locais de população em situação de rua, onde existir, além do Movimento Nacional de População de Rua - MNPR;

VI - Estruturação dos serviços de abordagem de rua com equipes multiprofissionais, capacitadas, que se revezem por turnos, de modo a assegurar abordagens diurnas e noturnas, incluindo finais de semana e feriados;

VII - Inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único do Governo Federal para subsidiar a formulação e implantação dos serviços sociais e para acesso aos programas nas três esferas do Governo; e como referência domiciliar, o endereço do serviço de atendimento ou o indicado pela pessoa em situação de rua nos termos do Decreto nº. 6214 de 16 de setembro de 2007, complementados pelo Decreto nº. 6564 de 12 de setembro de 2008, que regulamentam o acesso ao BPC;

VIII - Promoção do acesso de adultos, famílias, pessoas idosas, estrangeiros e pessoas com deficiência em situação de rua aos benefícios previdenciários, eventuais e programas de transferência de renda, em especial, o Benefício de Prestação Continuada;

IX - Adequação dos serviços que acolhem as pessoas em situação de rua, favorecendo o acesso à Educação e ao trabalho, com flexibilização de normas relativas a horários, alimentação/refeições e higienização, guarda de pertences, incluir estacionamento de carroças, lavanderia, canil, dentre outras;

X - Redução da idade para 50 anos ou mais para fins de acesso ao BPC para pessoas idosas em situação de rua;

XI - Inclusão de pessoas em situação de rua no Benefício de Prestação Continuada (BPC), com critérios de acesso específicos;

XII - Garantia de acolhimento para as pessoas em situação de rua com problemas de alcoolismo e/ou drogas, em articulação com as políticas públicas de Saúde;

XIII - Criação da Rede de Informação entre o SUAS – Sistema Único de Assistência Social e o SUS – Sistema Único de Saúde para flexibilizar o atendimento.

EDUCAÇÃO

I - Inclusão do tema população em situação de rua no contexto dos direitos humanos e das políticas públicas no currículo das escolas de modo transversal na rede pública tendo em vista o enfrentamento de práticas discriminatórias;

II - Incentivo à realização de estudos e pesquisas pelas universidades e organizações sociais especializadas em pesquisa sobre população em situação de rua e à formação de profissionais que trabalham com esta população;

III - Inclusão do tema população em situação de rua na grade curricular universitária das diferentes áreas do saber;

IV - Promoção do acesso regular de pessoas em situação de rua à Educação, facilitando o ingresso em qualquer época do ano;

V - Inclusão da população em situação de rua nos programas e ações educacionais, culturais e de lazer desenvolvidos nas escolas, incluindo os finais de semana;

VI - Adequação dos processos de matrícula e permanência nas escolas estaduais e municipais às realidades das pessoas em situação de rua, com flexibilização da exigência do endereço de moradia e da documentação básica;

VII – Ampliação do acesso para população em situação de rua aos laboratórios de informática com vistas à universalização das ações de inclusão digital nos sistemas de ensino;

VIII – Garantia do acesso da população em situação de rua ao Programa de Transporte Nacional;

IX - Articulação entre os serviços que atendem à população em situação de rua e os sistemas de ensino com vistas à garantia do acesso e permanência das pessoas em situação de rua na escola;

X - Desenvolvimento de cursos profissionalizantes e de qualificação para o trabalho com normas flexíveis para o acesso da população adulta em situação de rua, favorecendo o resgate das relações sociais dessa população com outros trabalhadores;

XI - Inclusão do tema população em situação de rua nos programas de capacitação de professores.

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

I - Implementação de políticas de segurança alimentar e nutricional de garantia de direito humano à alimentação adequada, reconhecendo as exigências da diversidade de gênero, geracional, étnica, racial e cultural das pessoas em situação de rua;

II - Garantia de segurança alimentar e nutricional da população em situação de rua, por meio de restaurantes populares e serviços socioassistenciais ou de tíquetes alimentares respeitando as diretrizes de uma alimentação saudável conforme determina a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar, inclusive nos finais de semana e feriados;

III - Garantia de que todos os serviços que ofereçam refeições e organizações sociais que atuam com a distribuição de alimentos estejam adequados conforme normas da Vigilância Sanitária e Diretrizes dos Direitos Humanos e Alimentação Adequada (DHAA), como por exemplo, o respeito às dietas específicas aos diabéticos, hipertensos, entre outras;

IV - Incentivo à implantação de Restaurantes-Escolas, como projeto de geração de trabalho e renda para a população em situação de rua;

V - Garantia de participação de representantes da população em situação de rua nos espaços de articulação e controle social das políticas de segurança alimentar e nutricional;

VI - Garantia de acesso da população em situação de rua às ações e programas de segurança alimentar de natureza emergencial (cestas básicas, bancos de alimentos, etc.) e de natureza estruturante (restaurante-escola, cozinhas comunitárias, programas de agricultura urbana, etc.)

VII – Criação de mecanismos que ampliem o programa de alimentação ao trabalhador (PAT), incluindo trabalhadores em situação de rua recém ingresso no mercado de trabalho;

VIII - Garantia de alimentação permanente de qualidade e em quantidade suficiente em todos os serviços públicos que atendam pessoas em situação de rua por meio da articulação com os bancos de alimento e restaurantes populares;

IX – Garantia de tratamento igualitário às pessoas em situação de rua que freqüentam restaurantes populares e serviços públicos;

X - Inserção de pessoas com trajetória de rua nos projetos de agricultura urbana a fim de garantir trabalho e renda bem como a utilização dos espaços ociosos das cidades na produção de alimentos.

SAÚDE

I - Garantia da atenção integral à saúde das pessoas em situação de rua mesmo sem familiares ou responsáveis e adequação das ações e serviços existentes, inclusive unidades móveis, assegurando a equidade e o acesso universal no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), com dispositivos de cuidados interdisciplinares e multiprofissionais;

II - Fortalecimento das ações de promoção à saúde, com ênfase na Estratégia Saúde da Família sem Domicílio, assegurando acesso à prevenção e ao tratamento de doenças, principalmente, aquelas com alta incidência na população em situação de rua, como tuberculose, doenças sexualmente transmissíveis/AIDS, hanseníase, problemas dermatológicos e ortopédicos (traumas), saúde mental, como também aquelas decorrentes do uso abusivo de álcool e outras drogas;

III - Apoio às iniciativas de ações intersetoriais que viabilizem a instituição e manutenção de Casas de Cuidado ou similares voltadas para pessoas em situação de rua, em caso de alta hospitalar, para assegurar a continuidade do tratamento;

IV - Ampliação do Acompanhamento Terapêutico, a ser realizado por equipe multidisciplinar para as situações que necessitem dessa abordagem de cuidado, articulado com a Estratégia Saúde da Família sem Domicílio e com o atendimento domiciliar;

V - Ampliação da Estratégia de Saúde da Família sem Domicílio, tendo como requisito básico que os agentes comunitários de saúde de rua sejam, prioritariamente, pessoas com trajetória de rua e que aos mesmos sejam assegurados: formação permanente, monitoramento e supervisão técnica;

VI - Garantia de retaguarda de atendimento aos casos de uso abusivo de álcool e outras drogas, pelos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS I, II, III e AD) e outros serviços ambulatoriais, na perspectiva da redução de danos, em parceria com a Estratégia Saúde da Família sem Domicílio (ESF);

VII - Ampliação e garantia de acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde bucal de atenção primária (UBS), secundária (CEO'S), e terciária (emergencial);

VIII - Criação de instâncias de organização da atenção à saúde para a população em situação de rua nas três esferas do SUS;

IX - Inclusão dos conteúdos relacionados às necessidades, demandas e especificidades da população em situação de rua, incluindo formas de monitoramento e controle, no processo de educação permanente em Saúde dos gestores e trabalhadores de saúde, destacando-se as equipes do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), agentes comunitários de saúde e os operadores do Sistema Nacional de Ouvidoria, realizados em parceria com universidades;

X - Divulgação do canal de escuta do usuário: Sistema Nacional de Ouvidoria, Disque Saúde (0800611997), junto à população em situação de rua e das demais instâncias de participação social;

XI - Incentivo à produção de conhecimento sobre a temática saúde desta população e articulação dos mecanismos de informação e comunicação;

XII - Apoio e formação para a participação nas instâncias de controle social do SUS e apoio ao processo de mobilização junto aos movimentos sociais, representantes dessa população;

XIII - Articulação inter e intrasetorialmente e interinstitucionalmente, incluindo organizações da sociedade civil, para a construção de planos de ação e protocolos de atendimentos e acolhimento à população em situação de rua nas esferas do SUS, garantindo a atenção integral à saúde;

XIV - Garantia de instrumentos de acesso (serviço de transporte) para o atendimento continuado.

CULTURA

I - Promoção de amplo acesso aos meios de informação, produção, difusão e fruição de manifestações artísticas e culturais;

II - Acesso ao direito e ao exercício de expressões artísticas, fundamental no processo de reinserção social das pessoas em situação de rua, por meio de atividades artísticas, educacionais e culturais, tais como: teatro, poesia, artesanato, debates, cine-fórum, áudio-visual e outras mídias;

III - Promoção de ações e debates de reconstrução da rua, deixando de retratá-la como lugar de passagem e passando a percebê-la como palco de encontros, manifestações e construção de identidades por parte dos seus sujeitos fundamentais;

IV - Apoio a ações que tenham a cultura como forma de fortalecimento dos laços de convivência social e construção da cidadania por meio de metodologias adequadas à realidade da rua e seus atores;

V - Incentivo a projetos culturais que tratem de temas presentes na realidade de quem vive nas ruas, além do financiamento de projetos voltados para esse público, seja em seu desenvolvimento artístico e cultural, seja para a facilitação de seu acesso aos bens culturais disponíveis na sociedade seja o acesso aos meios de produção artístico-culturais;

VI - Utilização dos imóveis da União e outros espaços públicos de forma integrada com ações culturais, especialmente nos centros das cidades;

VII - Incentivo de apresentação de grupos teatrais, musicais e de outras formas culturais na rede de acolhida, observando aspectos antropológicos como questões étnicas e outros;

VIII - Garantia do acesso a atividades culturais da população em situação de rua e articular parceria em espaços de manifestações culturais em entidades coletivas como o SESC e Senac, dentre outros;

IX - Flexibilização dos critérios de acesso da população em situação de rua aos incentivos existentes para a cultura;

X - Criação de Pontos de Cultura para realização de ações, como oficinas de Hip-Hop e Dança de Rua (street-dance), grafites e demais manifestações de rua; realização de documentários e oficinas de inclusão digital em Estúdio Multimeios; cursos de comunicação e estímulo a grupos para geração de trabalho e renda por meio da produção de rádio, vídeo, CD, DVD, jornal, fanzine, roteiro, documentário, dentre outros;

XI - Capacitação de técnicos, trabalhadores e pessoas em situação de rua para mobilização social através dos meios de comunicação;

ESPORTE E LAZER

I - Promoção de oportunidades de acesso aos meios de informação e participação de diferentes manifestações esportivas, incluindo os programas e as ações previstas na área;

II - Garantia do apoio às ações que tenham o esporte e o lazer como forma de fortalecimento dos vínculos de convívio social e construção da cidadania;

III - Inclusão de agentes sociais em ações de esporte e lazer com experiências em trabalhos com pessoas em situação de rua.

Proposta da Política Nacional apresentada ao MDS por representantes da sociedade civil integrantes do GTI em 11 de maio de 2009.

Anexo 10- Carta de Brasília Abierta al Presidente de la República Federativa de Brasil (20 de mayo de 2009)

Carta de Brasília Abierta ao Presidente da República Federativa do Brasil

“Vem vamos embora que esperar não é saber,
quem sabe faz a hora não espera acontecer...”
(Para não dizer que não falei das flores)

Geraldo Vandré

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Como é do vosso conhecimento, o fenômeno população em situação de rua é antigo. Sua história remonta ao surgimento das sociedades pré-industriais da Europa, no processo de criação das condições necessárias à produção capitalista. No contexto da chamada acumulação primitiva, os camponeses foram desapropriados e expulsos de suas terras e nem todos foram absorvidos pela indústria nascente. Isso fez com que a maioria desses camponeses vivenciasse a amarga experiência de perambular pelas ruas exposta à violência da sociedade opressora, que acabara de nascer. Assim surgiu o pauperismo que se generalizou pela Europa Ocidental, ao final do século XVIII e forjou o fenômeno população em situação de rua.

Com o desenvolvimento do capitalismo, sua produção e reprodução ocorrem no contexto da produção do chamado exército de reserva que mantém a oferta e a procura de trabalho e também os salários em sintonia com as necessidades de expansão do capital. Desse modo, esse fenômeno é inerente à sociedade capitalista. Todavia, pode ser inibido pela ação de políticas sociais, ainda que as condições que lhe dão origem permaneçam, dado que as políticas sociais não são capazes de eliminar a estrutura de classes da sociedade capitalista.

No Brasil, não se tem conhecimento de estudos sobre a origem e o resgate histórico do fenômeno, o que não permite comparações entre os períodos anteriores à década de 1990. Entretanto, a realização dos primeiros estudos sobre o fenômeno no curso da década de 1990 e a ampliação das iniciativas de enfrentamento da problemática em algumas cidades brasileiras²⁰⁷ são reveladores da dimensão alcançada pelo fenômeno, neste período recente da história do País, coincidente com as mudanças provocadas pelo capitalismo em escala mundial, a partir da segunda metade do decênio de 1970, manifestas no Brasil, sobretudo, a partir de 1995. Nesse período, percebeu-se a expansão do exército de reserva no mundo e no Brasil, em decorrência do aprofundamento do desemprego, do trabalho precarizado e do pauperismo crescente, o que ajuda a explicar a expansão da população em situação de rua.

Ainda na década de 1990 o avanço do projeto neoliberal no País, imprimiu às políticas sociais uma conformação seletiva e residual, com profundos limites de cobertura e abrangência. Nesse quadro, a relação da população em situação de rua com as políticas sociais é de completa exclusão. Não existem políticas sociais no País capazes de alcançá-la plenamente. Seja pelos próprios limites destas políticas, pelo formato que possuem ou pelo preconceito social e ação discriminadora que atinge essa população.

Estudos revelam que no período transcorrido entre 1995 e 2005, o Brasil foi marcado pelo aprofundamento do desemprego, do trabalho precarizado, pela fragilização das políticas sociais e pela expansão do fenômeno população em situação de rua. Fortes sinais inferem que esse fenômeno é

²⁰⁷ O “I Seminário Nacional Sobre População de Rua” no Brasil, ocorrido em São Paulo entre os dias 3 e 5 de junho de 1992, organizado por organizações não governamentais e pela Prefeitura de São Paulo contou com representantes de 17 municípios do País e registrou as primeiras iniciativas de trabalhos e esforços de configuração de perfis da população em situação de rua no Brasil na década de 1990. Cf.: ROSA, C. Moreno Maffei (org.). População de Rua Brasil e Canadá. São Paulo: Hucitec, 1995.

multideterminado, porém, nesse período, sofreu aguda determinação das mudanças no mundo do trabalho associadas à precária proteção social pelas políticas sociais²⁰⁸.

Todavia, é importante ressaltar que o seu governo inaugurou um inédito tempo de esperança para este segmento populacional. Esperança que impulsionou mobilizações que envolveram entidades da sociedade civil, universidades, movimentos, personalidades políticas, agentes públicos (gestores e técnicos) e religiosos, em defesa da ampliação do acesso desse grupo populacional às políticas sociais, resultando em conquistas, entre as quais se destacam:

- ✓ a realização do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, organizado pelo governo federal, em 2005, que contou com representantes de 12 cidades e teve como principal objetivo traçar estratégias e diretrizes para a construção de políticas nacionalmente articuladas dirigidas a esse público;
- ✓ a realização do segundo censo de população em situação de rua, em Belo Horizonte e Recife, em 2005, com financiamento e sob orientação técnica do governo federal, com a participação do governo local, organizações não governamentais que atuam junto ao segmento, universidades e fóruns e de pessoas com trajetória de rua;
- ✓ a edição da Lei 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que obriga a criação de programas para a população em situação de rua na organização da assistência social;
- ✓ a contagem da população em situação de rua em 71 municípios, incluídas as capitais que ainda não haviam realizado contagem e cidades com mais de 300 mil habitantes, cujos resultados foram divulgados em março de 2008; e
- ✓ a edição do Decreto sem número, de 25 de outubro de 2006, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, com a finalidade de apresentar propostas de políticas públicas para a população em situação de rua, cujo resultado foi dado neste evento.

É indispensável ressaltar que essas iniciativas são inéditas e expressivas para o enfrentamento do fenômeno. Elas buscam combinar a produção de dados e informações sobre este grupo social com a proposição de políticas públicas. Além disso, desenvolveram-se com a participação de sujeitos sociais que atuam nessa área e com a representação do movimento organizado da população em situação de rua, que desde setembro de 2005 ganhou expressão nacional, com o lançamento do Movimento Nacional de População de Rua - MNPR. Mas, são iniciativas insuficientes para a superação das desvantagens sociais enfrentadas por este grupo social.

Como resultado mais precioso do processo que produziu essas medidas temos o incontestável fortalecimento da capacidade mobilizadora do Movimento Nacional da População de Rua sustentado na esperança de superação do apartheid social que atinge este grupo populacional. Uma esperança aguçada diretamente pelo Excelentíssimo Presidente da República nas diversas oportunidades de interlocução direta com representantes da sociedade civil que atuam junto a esse segmento e com os representantes do Movimento Nacional da População de Rua. Foi esta esperança que nos moveu a percorrer o Brasil debatendo as propostas que conformam o que ora foi apresentado ao País e ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República pelo GTI como Política Nacional para a População em Situação de Rua. É também essa esperança que nos faz ratificar a proposta apresentada pelo GTI, como legítima e representativa da opinião dos representantes da sociedade civil, com três importantes ressalvas: é preciso que seja transformada em direito por meio dos instrumentos regulatórios adequados (Leis, Decretos, Portarias, etc); é imprescindível que todos os programas, projetos, benefícios e serviços em que ela se transforme tenham fontes de financiamento assegurados; e, finalmente, esta proposta só manterá a qualidade com a qual a apresentamos nesta carta, se for preservada na íntegra, com absoluta prevalência de importância e urgência no atendimento das seguintes proposições:

²⁰⁸ Cf.: SILVA, Maria Lucia Lopes da. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, 2006. 220 f.

1- Constituição de grupo de trabalho para discutir formas de indenização da população em situação de rua pelas desvantagens sociais a que foi submetida historicamente;

2- Implantação do Centro de Referência Nacional em Direitos Humanos da população em situação de rua, com objetivo de promoção e defesa dos direitos humanos dessa população mediante: a) a produção e divulgação de conhecimentos sobre o tema da população em situação de rua, contemplando a diversidade humana, em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero, geracional, dentre outras; b) incentivo e criação de fóruns e/ou comitês regionais para acompanhar e monitorar a implantação desta Política, nos Estados, no Distrito Federal e municípios; c) incentivo à criação e divulgação de serviços, programas e canais de comunicação para denúncias e sugestões, garantindo o anonimato dos usuários; d) elaboração e divulgação de indicadores sobre a população em situação de rua para subsidiar as políticas públicas; e) pesquisas sobre processos instaurados, decisões e penas aplicadas a acusados de crimes contra a população em situação de rua;

3- Federalização dos crimes de lesa-humanidade ou de grande repercussão cometidos contra a população em situação de rua, bem como a inclusão das pessoas em situação de rua no Programa de Proteção Especial às Vítimas e Testemunhas, estendendo-lhes todas as prerrogativas legais;

4- Alteração de Leis sobre direitos trabalhistas e previdenciários para contemplar: a) incentivo às formas de economia solidária e atividades cooperadas e associadas de trabalho, com proteção previdenciária; b) garantia de ações que visem à reserva de cotas de trabalho para população em situação de rua; c) garantia de que os contratos de aprendizagem para a população em situação de rua não exijam limite de idade máxima; e d) garantia de contratação de trabalhadores em situação de rua nos contratos da Administração Pública, nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços, em percentual não inferior a 2% do pessoal contratado, garantida a contratação de pelo menos uma pessoa, sempre que o objeto da obra ou serviço for compatível com a utilização de mão-de-obra de qualificação básica, alterando, para tanto, a Lei nº. 8666 de 21 de julho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;

5- Garantia do acesso da população em situação de rua aos Programas de Habitação de Interesse Social existentes ou que venham a ser criados, financiados e/ou subsidiados pelo Governo Federal, articulados ou não aos governos Estaduais e Municipais, respeitando suas condições e características;

6- Implementação de política de Locação Social em áreas centrais que garanta à população em situação de rua moradias dignas adequadas às suas necessidades e às de sua família, com valores de aluguéis compatíveis com as suas possibilidades, no contexto de priorização do acesso aos programas de moradia definitiva;

7- Estruturação e reestruturação da rede de acolhida temporária de acordo com a heterogeneidade e diversidade da população em situação de rua e, em consonância, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com os conceitos preconizados na Política Nacional de Assistência Social e com as demais políticas, particularmente, trabalho, habitação, saúde e educação, tendo como referência um padrão básico de qualidade, segurança e conforto que contemple critérios, tais como:

a. Limite máximo de usuários, entre 20 e 50, por cada unidade de acolhida, respeitando o perfil dos usuários a que se destina;

b. Limite máximo de quatro pessoas por quarto, resguardada a privacidade de cada um no uso dos equipamentos para atender as necessidades individuais;

c. Regras de convivência e de funcionamento das unidades construídas com a participação dos usuários dessas unidades, conforme sejam os seus perfis;

d. Acessibilidade, segurança e conforto e condições de salubridade nas unidades de acolhida temporária, respeitando a legislação e regulamentos normativos federais existentes sobre o assunto, especialmente o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Decreto Legislativo Nº 186, de 2008, que aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo;

e. Distribuição espacial democrática das unidades de acolhida temporária, respeitando o direito de permanência e usufruto da cidade e do solo urbano, com segurança e igualdade de condições de acesso aos serviços públicos;

f. Informação sobre os direitos e garantias ofertadas pelo SUAS;

g. Promoção do acesso aos programas de saúde de redução de danos pelo uso de álcool e outras drogas.

8. Redução da idade para 50 anos para fins de acesso ao BPC para pessoas idosas em situação de rua;

9. Inclusão do tema população em situação de rua no contexto dos direitos humanos e das políticas públicas no currículo das escolas de modo transversal na rede pública tendo em vista o enfrentamento de práticas discriminatórias;

10. Implantação de Restaurantes-Escolas, como projeto de geração de trabalho e renda para a população em situação de rua;

11. Criação de Casas de cuidado com o desenvolvimento de metodologia específica em todas as capitais;

12. Adoção imediata por todas as políticas sob coordenação e responsabilidade do governo federal do procedimento referente ao endereço da população em situação de rua já adotado para fins de acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social estabelecido pelo Decreto 6214 de 26 de outubro de 2007 e alterado pelo Decreto 6564 de 12 de setembro de 2008;

13. Adoção de uma noção de território para fins da universalização das políticas públicas que se desenvolva a partir da ênfase nos aspectos político, econômico e simbólico, fugindo às restrições conceituais limitadas ao território físico.

Além dessa imprescindível priorização, cuja materialidade dos treze pontos possa ser confirmada no intervalo de tempo máximo de 365 dias contados da entrega da proposta de Política Nacional para a População em Situação de Rua ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República ou a seus representantes, torna-se premente a adoção das seguintes medidas estratégicas para a plena implementação desta política como instrumento da realização dos direitos sociais, com vistas a assegurar a universalização do acesso da população em situação de rua a esses direitos, assegurada a igualdade de condições para esse acesso:

1- Instituição e composição imediata de um Comitê Nacional de composição tripartite com representantes da sociedade civil, usuários da política e representantes dos ministérios responsáveis pelas políticas que serão aprofundadas pela Política Nacional para a População em Situação de Rua, com o objetivo de subsidiar a regulação e monitorar a implementação da dessa Política Nacional, pelo período de um ano, a contar da data de sua instalação, podendo ser renovado, se for considerado necessário pela maioria de seus membros.

2- Ampla campanha publicitária sobre os direitos ampliados e adquiridos pela população em situação de rua, com vista ao seu pleno usufruto e superação do estigma social e preconceito contra a população em situação de rua.

3- Para fins da Política Nacional para a População em Situação de Rua adotar a seguinte noção de população em situação de rua por ser uma noção, ainda em construção, mas que procura contemplar os diferentes recortes conceituais já adotados em pesquisas censitárias e na elaboração de políticas públicas conforme reconhece a pesquisadora que a adota: considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo, que tem em comum a pobreza absoluta, os vínculos familiares fragilizados ou interrompidos, a inexistência de moradia convencional regular para uso privado e faz da rua espaço de moradia e sustento por contingência temporária ou de forma permanente, podendo utilizar albergues para

pernoitar e abrigos, repúblicas, casas de acolhida temporária ou moradias provisórias, no processo de construção de saída das ruas (Silva, 2006)²⁰⁹.

Por fim, Senhor Presidente, nos cabe reiterar o nosso mais veemente compromisso com a implementação da política que lhe estar sendo entregue, por acreditar que ela possibilitará o alargamento da cidadania, o fortalecimento e a concretização dos direitos humanos, a redução da pobreza e das desigualdades sociais, com respeito à diversidade humana no Brasil. A nossa aposta é que as políticas que congregam o documento, Política Nacional para a População em Situação de Rua, se forem implementadas consoante aos princípios e diretrizes que lhe dão sustentação, com certeza abrirão uma travessia fecunda na direção da felicidade de milhares de brasileiros e da concretização do Brasil como um País de Todos!

É o nosso desejo e o nosso compromisso!

Movimento Nacional da População de Rua e demais representantes da sociedade civil presentes neste II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua.

Brasília, 20 de maio de 2009.

²⁰⁹ SILVA, Maria Lucia Lopes da. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, 2006. 220 f.

Anexo 11- Decreto No. 7.053 de 23 de diciembre de 2009. Instituye la Política Nacional para la Población en Situación de Calle y su Comité Intersectorial de Acompañamiento y Monitoreo



III - por quinze dias, quando se tratar de criança ou pupilo de qualquer sexo até completar sete anos de idade.

Art. 34 As pessoas jurídicas poderão aderir ao Programa Empresa Cidadã, mediante requerimento dirigido à Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Art. 35 Observados os critérios estabelecidos e serem adotado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, a pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá optar, de acordo com o disposto em cada período de apuração, o total da remuneração da empregada pago no período de prestação de sua licença-maternidade, visando a dedução como despesa operacional.

Parágrafo único. A dedução de que trata o caput fica limitada ao valor do imposto devido em cada período de apuração.

Art. 36 No período de licença-maternidade e licença à adoção de que trata este Decreto, a empregada não poderá exercer qualquer atividade remunerada, salvo nos casos de contrato de trabalho assinado previamente, e a criança não poderá ser matriculado em creche ou organização similar.

Parágrafo único. Em caso de ocorrência de qualquer das situações previstas no caput, a beneficiária perderá o direito à pro-rogação.

Art. 37 A empregada em gozo de licença-maternidade ou de licença de adoção deste Decreto poderá solicitar a prorrogação da licença, desde que realizada no prazo de sua vigência.

Art. 38 A Secretaria da Receita Federal do Brasil e o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS poderão optar, no âmbito de suas competências, normas complementares para execução deste Decreto.

Art. 39 Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 30 de janeiro de 2010.

Brasília, 23 de dezembro de 2009; 139ª da Independência e 131ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Presidente da República

DECRETO Nº 7.053, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2009

Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

D E C R E T A :

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a ser implementada de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos previstos neste Decreto.

Parágrafo único. Para fins deste Decreto, considera-se 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 período superior a setenta dias consecutivos.

Art. 2º A Política Nacional para a População em Situação de Rua será implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio.

Parágrafo único. O instrumento de acordo definir as atribuições e as responsabilidades a serem compartilhadas.

Art. 3º Os entes da Federação que aderirem à Política Nacional para a População em Situação de Rua deverão instituir comitês gestores intersectoriais, integrados por representantes dos âmbos relacionados ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento da população.

Art. 4º O Poder Executivo Federal poderá firmar convênios com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, para o desenvolvimento e a execução de projetos que beneficiem a população em situação de rua e estejam de acordo com os princípios, diretrizes e objetivos que orientam a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Art. 5º São princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua, além da qualidade e equidade:

- I - respeito à dignidade da pessoa humana;
- II - direito à convivência familiar e comunitária;
- III - valorização e respeito à vida e à cidadania;
- IV - atendimento humanizado e universalizado; e
- V - respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial de pessoas com deficiência.

Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

- I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;
- II - responsabilidade do poder público pelo seu abastecimento;
- III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;
- IV - integração dos poderes público em cada nível de governo;
- V - integração dos setores do poder público e da sociedade civil para sua execução;
- VI - 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;
- VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;
- VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas;
- IX - ampliação e ampliação das ações educativas destinadas à população do presente, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional; e
- X - descentralização do acesso e criação dos espaços e serviços públicos.

Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

- I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, regulação, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda;
- II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersectoriais, transversais e intersetoriais, direcionadas às pessoas em situação de rua;
- III - instituir a carteira oficial da população em situação de rua;
- IV - produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a realidade de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua;
- V - desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos;
- VI - incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em todo o seu arcabouço étnico, racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas de conhecimento;
- VII - ampliar o acesso de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua;
- VIII - incentivar a criação, divulgação e disponibilização de cursos de conhecimento para o melhoramento de condições de vida desta população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para este segmento.

IX - proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma de aplicação específica.

X - criar mecanismos de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;

XI - adotar padrões básicos de qualidade, segurança e conforto na construção e manutenção dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 38;

XII - implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social;

XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade; e

XIV - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar a seu acesso ao mercado de trabalho.

Art. 8º O padrão básico de qualidade, segurança e conforto de rede de acolhimento temporário deverá observar limites de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, estabilidade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nos âmbos urbano e rural, respeitando o direito de permanência da população em situação de rua, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos.

§ 1º Os serviços de acolhimento temporário serão regulamentados inicialmente pela instância de planejamento e deliberação do Sistema Único de Assistência Social.

§ 2º A contratação e monitoramento de serviços de acolhimento devem ser em caráter temporário e acessíveis em cada Município, considerando-se os dados das pesquisas de cartagem da população em situação de rua.

§ 3º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, fomentar e promover a recuperação e a ampliação da rede de acolhimento a partir da instauração de recursos aos Municípios, Estados e Distrito Federal.

§ 4º A rede de acolhimento temporário existente deve ser restaurada e ampliada para atender aos indivíduos e suas famílias em situação de rua, inclusive pelo seu acolhimento em programas de cuidado popular, promovidos pelos Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Art. 9º Fica instituído o Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, integrado por representantes da sociedade civil e por um representante e respectivo suplente de cada órgão a seguir descritos:

- I - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que o coordenará;
- II - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- III - Ministério da Justiça;
- IV - Ministério da Saúde;
- V - Ministério da Educação;
- VI - Ministério das Cidades;
- VII - Ministério do Trabalho e Emprego;
- VIII - Ministério das Esportivas;
- IX - Ministério da Cultura.

§ 1º A sociedade civil terá nove representantes, titulares e suplentes, sendo cinco de organizações de âmbito nacional da população em situação de rua e quatro de entidades que atuem com finalidade o trabalho com a população em situação de rua.

§ 2º Os membros do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua serão indicados pelos titulares dos órgãos e instituições que representem e designados pelo Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico http://www.gov.br/imprensa/diario_oficial, pelo código 000170677400016

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/04/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil



Art. 10. O Comitê Interministerial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua terá as seguintes atribuições:

I - elaborar planos de ação periódicos com o detalhamento das estratégias de implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, especialmente quanto às metas, objetivos e responsabilidades, encaminhando as propostas elaboradas pelo Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto de 25 de outubro de 2006;

II - acompanhar e monitorar o desenvolvimento da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

III - desenvolver, em conjunto com os órgãos federais competentes, indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

IV - propor medidas que assegurem a atualização interministerial das políticas públicas federais para o atendimento da população em situação de rua;

V - propor formas e mecanismos para a divulgação da Política Nacional para a População em Situação de Rua;

VI - instituir grupos de trabalho interdisciplinares, em especial para discutir as dimensões sociais e que a população em situação de rua foi submetida historicamente no Brasil e analisar formas para sua inclusão e compensação social;

VII - acompanhar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação da Política Nacional da População em Situação de Rua, em âmbito local;

VIII - organizar, periodicamente, encontros nacionais para avaliar e formular ações para a consolidação da Política Nacional para a População em Situação de Rua; e

IX - debater sobre a forma de avaliação dos seus trabalhos.

Art. 11. O Comitê Interministerial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua poderá aceitar gestões, esquadristas e representantes da população em situação de rua para participar de suas atividades.

Art. 12. A participação no Comitê Interministerial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

Art. 13. A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA poderão ser oponentes ao Comitê Interministerial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no âmbito de suas respectivas competências.

Art. 14. A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República dará apoio técnico-administrativo e financeiro aos meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê Interministerial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Art. 15. A Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República institui o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua, de âmbito o promover e defender seus direitos, com as seguintes atribuições:

I - divulgar e incentivar a criação de serviços, programas e centros de acolhimento para desistidos de suas casas e para o encaminhamento de sugestões para políticas voltadas à população em situação de rua, garantindo o atendimento dos desistidos;

II - apoiar a criação de centros de defesa dos direitos humanos para população em situação de rua, em âmbito local;

III - produzir e divulgar conhecimentos sobre o tema da população em situação de rua, compreendendo a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional nas diversas áreas.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.in.gov.br/assessoria/diurnal>, pelo código 00017047-2340007

IV - divulgar indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a população em situação de rua para subsidiar as políticas públicas; e

V - pesquisar e acompanhar as precárias condições, as doenças e as práticas aplicadas aos usuários de centros para a população em situação de rua.

Art. 16. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de dezembro de 2009; 189º da Independência e 139º da República.

LUÍZ INACIO LULA DA SILVA
Presidente
Fernando Collor
André Baccetti Albuquerque Lima
José Carlos Tomazetti
Pavão Américo
João Luiz Silva Pereira
Gilberto Silva de Jesus Júnior
Márcio Fornes de Almeida
Ribeiro Assunção

DECRETO DE 25 DE DEZEMBRO DE 2009

Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, os imóveis rurais que possuem, e de outros providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem os arts. 84, inciso IV, e 184 da Constituição, e nos termos dos arts. 2º da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, 18 e 20 da Lei nº 4.504, de 16 de novembro de 1964 e 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993,

DECRETA:

Art. 1º Fica declarado de interesse social, para fins de reforma agrária, os seguintes imóveis rurais:

I - "Fazenda Bela Vista I", com área registrada de setecentos e noventa e um hectares, quarenta e oito acres e vinte centares, e área medida de oitocentos e cinquenta hectares, sessenta e cinco acres e cinco centares, situado no Município de Chumbeiro e Itaipedito, objeto do Registro nº R-31.998, fls. 03, Livro 2, e R-7.55.599, fls. 02, Livro 2, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Fernandoópolis, Estado de São Paulo (Processo INCRA/SR-04/9-545610/2072008-64); e

II - "Fazenda Agreste", com área registrada de mil, quinhentos e vinte e quatro hectares e sessenta acres, e área medida de mil, quatrocentos e vinte e dois hectares, vinte e quatro acres e três centares, situado no Município de Agudos, objeto do Registro nº R-5.790, fls. 32-63, Livro 2, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Agudos, Estado de São Paulo (Processo INCRA/SR-08/9-545610/004192306-26).

Art. 2º Este Decreto, independentemente de discriminação ou arrecadação, não outorga efeitos indenizatórios a particular, relativamente a áreas de domínio público constituído por lei ou registro e a áreas de domínio privado colhido por usucapião, prescrição, cessação ou ineficácia operada exclusivamente a benefício de qualquer pessoa jurídica de direito público, excetuadas as beneficiárias de boa-fé pelas condições anteriormente à ciência do início do procedimento administrativo, excluídas-se ainda dos seus efeitos os senhores, os inquilinos e os implementos agrícolas e qualquer beneficiária indenizável por quem venha a ser beneficiado com a sua destinação.

Art. 3º O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, atendida a legitimidade derivada do mencionado área pluriterminada, fica autorizada a promover a desapropriação do imóvel rural de que trata este Decreto, na forma prevista na Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e a manter as áreas de Reserva Legal e preservação permanente previstas na Lei nº 4.771, de 13 de setembro de 1965, preferencialmente em alôa única, de forma a conciliar o assentamento com a preservação do meio ambiente.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de dezembro de 2009; 189º da Independência e 139º da República.

LUÍZ INACIO LULA DA SILVA
Presidente

DECRETO DE 23 DE DEZEMBRO DE 2009

Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado "Fazenda Lagoa do Mel", situado no Município de Ribeirão, Estado de Ceará, e de outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem os arts. 84, inciso IV, e 184 da Constituição, e nos termos dos arts. 2º da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, 18 e 20 da Lei nº 4.504, de 16 de novembro de 1964, e 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993,

DECRETA:

Art. 1º Fica declarado de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado "Fazenda Lagoa do Mel", com área registrada de setecentos e onze hectares, trinta e um acres e oitenta e sete centares, e área medida de setecentos e quarenta e três hectares, cinquenta e sete acres e vinte e dois centares, situado no Município de Ribeirão, objeto do Registro nº R-10.719, fls. 01 e 02, Livro 2, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Ribeirão, Estado do Ceará (Processo INCRA/SR-02/9-54130.002572067-71).

Art. 2º Este Decreto, independentemente de discriminação ou arrecadação, não outorga efeitos indenizatórios a particular, relativamente a áreas de domínio público constituído por lei ou registro e a áreas de domínio privado colhido por usucapião, prescrição, cessação ou ineficácia operada exclusivamente a benefício de qualquer pessoa jurídica de direito público, excetuadas as beneficiárias de boa-fé pelas condições anteriormente à ciência do início do procedimento administrativo, excluídas-se ainda dos seus efeitos os senhores, os inquilinos e os implementos agrícolas e qualquer beneficiária indenizável por quem venha a ser beneficiado com a sua destinação.

Art. 3º O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, atendida a legitimidade derivada do mencionado área pluriterminada, fica autorizada a promover a desapropriação do imóvel rural de que trata este Decreto, na forma prevista na Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e a manter as áreas de Reserva Legal e preservação permanente previstas na Lei nº 4.771, de 13 de setembro de 1965, preferencialmente em alôa única, de forma a conciliar o assentamento com a preservação do meio ambiente.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de dezembro de 2009; 189º da Independência e 139º da República.

LUÍZ INACIO LULA DA SILVA
Presidente

DECRETO DE 23 DE DEZEMBRO DE 2009

Declara de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado "Fazenda Sertão do Poço", situado no Município de Santana do Araguaia, Estado do Pará, e de outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe conferem os arts. 84, inciso IV, e 184 da Constituição, e nos termos dos arts. 2º da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, 18 e 20 da Lei nº 4.504, de 16 de novembro de 1964, e 2º da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993,

DECRETA:

Art. 1º Fica declarado de interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural denominado "Fazenda Sertão do Poço", com área registrada de quatro mil, trezentos e cinquenta e sete hectares, e área medida de quatro mil, cento e trinta e sete hectares, noventa e seis acres e quarenta centares, situado no Município de Santana do Araguaia, objeto do Registro nº R-12.671, fls. 01/02, Livro 2-C, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Santana do Araguaia, Estado do Pará (Processo INCRA/SR-27/9-540410/577907-64).

Art. 2º Este Decreto, independentemente de discriminação ou arrecadação, não outorga efeitos indenizatórios a particular, relativamente a áreas de domínio público constituído por lei ou registro e a áreas de domínio privado colhido por usucapião, prescrição, cessação ou ineficácia operada exclusivamente a benefício de qualquer pessoa jurídica de direito público, excetuadas as beneficiárias de boa-fé pelas condições anteriormente à ciência do início do procedimento administrativo, excluídas-se ainda dos seus efeitos os senhores, os inquilinos e os implementos agrícolas e qualquer beneficiária indenizável por quem venha a ser beneficiado com a sua destinação.

Art. 3º O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, atendida a legitimidade derivada do mencionado área pluriterminada, fica autorizada a promover a desapropriação do imóvel rural de que trata este Decreto, na forma prevista na Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e a manter as áreas de Reserva Legal e preservação permanente previstas na Lei nº 4.771, de 13 de setembro de 1965, preferencialmente em alôa única, de forma a conciliar o assentamento com a preservação do meio ambiente.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 23 de dezembro de 2009; 189º da Independência e 139º da República.

LUÍZ INACIO LULA DA SILVA
Presidente

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/04/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil

Anexo 12- El Ministerio de la Salud firmó en 24 de diciembre de 2009 la Portaria No. 3.305, instituyendo el Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua



ANEXO I

UF	SVD	VALOR MENSAL(R\$)
SP	Unidade	25.000,00
SP	Unidade	25.000,00
SP	Fundação Faculdade Brasileira de Medicina de São José do Rio Preto	25.000,00
SP	Fundação de Medicina da Universidade de São Paulo de R. Dr. Ângelo Prado	25.000,00
TOTAL		100.000,00

ANEXO II

UF	SVD	VALOR MENSAL(R\$)
SP	Unidade	20.000,00
SP	Unidade	20.000,00
SP	Fundação Faculdade Brasileira de Medicina de São José do Rio Preto	20.000,00
SP	Fundação de Medicina da Universidade de São Paulo de R. Dr. Ângelo Prado	20.000,00
TOTAL		80.000,00

PORTARIA Nº 3.305 DE 24 DE DEZEMBRO DE 2009

Autarquia repasse financeiro do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Especial de Saúde destinado à Rede Nacional de Serviços de Verificação de Óbitos e Declaramentos de Causas Mortais (SVVD).

O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e
 Considerando a Portaria Nº 1.172/GM, de 15 de junho de 2004;
 Considerando a Portaria Conjunta Nº 856-SVS, de 29 de junho de 2006;
 Considerando a Portaria Nº 1.245, de 29 de junho de 2006, revogada;
 Art. 1º Autorizar o repasse financeiro do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Especial de Saúde do Município, no valor mensal de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), que será pago a partir da competência dezembro de 2009, conforme o Anexo I a esta Portaria.

§ 1º Para o presente mês, competência dezembro de 2009, o valor será pago em dobro, conforme o disposto no § 4º, art. 5º da Portaria Nº 1.245/GM, de 29 de junho de 2006, no fôro do Anexo II a esta Portaria.

Art. 2º O recurso de que trata o artigo anterior refere-se ao listar de incentivo para a Rede Nacional de Serviços de Verificação de Óbitos e Declaramentos de Causas Mortais (SVVD).

Art. 3º O Fundo Nacional de Saúde adota as medidas necessárias para a manutenção, regular e adequada, dos valores mensais para o fôro estadual de saúde correspondente.

Art. 4º Os créditos oriundos de que trata esta Portaria correrão por conta do orçamento do Ministério da Saúde, devendo entrar o Programa de Trabalho 10.705.1444.20AL.0022 - Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios, Certificados para a Vigilância em Saúde no Estado de Mato Grosso do Sul.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor, na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de dezembro de 2009.

JOSÉ GOMES TEMPORÃO

ANEXO I

UF	SVD	VALOR MENSAL(R\$)
MS	Unidade	10.000,00
MS	Unidade	10.000,00
TOTAL		20.000,00

ANEXO II

UF	SVD	VALOR MENSAL(R\$)
MS	Unidade	10.000,00
MS	Unidade	10.000,00
TOTAL		20.000,00

PORTARIA Nº 3.306 DE 24 DE DEZEMBRO DE 2009

Autarquia repasse financeiro do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Especial de Saúde destinado à Rede Nacional de Serviços de Verificação de Óbitos e Declaramentos de Causas Mortais (SVVD).

O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição Federal, e
 Considerando a Portaria Nº 1.172/GM, de 15 de junho de 2004;
 Considerando a Portaria Conjunta Nº 856-SVS, de 29 de junho de 2006;
 Considerando a Portaria Nº 1.245, de 29 de junho de 2006, revogada;
 Art. 1º Autorizar o repasse financeiro do Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Especial de Saúde do País no valor mensal de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), que será pago a partir da competência dezembro de 2009, conforme o Anexo I a esta Portaria.

§ 1º Para o presente mês, competência dezembro de 2009, o valor será pago em dobro, conforme o disposto no § 4º, art. 5º da Portaria Nº 1.245/GM, de 29 de junho de 2006, no fôro do Anexo II a esta Portaria.

Art. 2º O recurso de que trata o artigo anterior refere-se ao listar de incentivo para a Rede Nacional de Serviços de Verificação de Óbitos e Declaramentos de Causas Mortais (SVVD).

Art. 3º O Fundo Nacional de Saúde adota as medidas necessárias para a manutenção, regular e adequada, dos valores mensais para o fôro estadual de saúde correspondente.

Art. 4º Os créditos oriundos de que trata esta Portaria, correrão por conta do orçamento do Ministério da Saúde, devendo entrar o Programa de Trabalho 10.705.1444.20AL.0022 - Incentivo Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios, Certificados para a Vigilância em Saúde no Estado de Piauí.

Art. 5º Esta Portaria entra em vigor, na data de sua publicação, com efeitos financeiros a partir de 1º de dezembro de 2009.

JOSÉ GOMES TEMPORÃO

ANEXO I

UF	SVD	VALOR MENSAL(R\$)
DF	Unidade	15.000,00
TOTAL		15.000,00

ANEXO II

UF	SVD	VALOR MENSAL(R\$)
DF	Unidade	15.000,00
TOTAL		15.000,00

PORTARIA Nº 3.306 DE 24 DE DEZEMBRO DE 2009

Institui o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua.

O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso das atribuições que lhe conferem o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, tendo em vista o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e

Considerando a participação do Ministério da Saúde no Grupo de Trabalho Interministerial para a construção da Política Nacional de Inclusão Social para a População em Situação de Rua e a responsabilidade institucional de dar suporte a essa Política no componente de saúde, em âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS);

Considerando que a 17ª Conferência Nacional de Saúde aprovou a Resolução Nº 101 de apoio à melhoria da população em situação de rua no Sistema Único de Saúde;

Considerando a necessidade de promover a articulação entre as ações do Ministério da Saúde e das demais instituições do Sistema Único de Saúde, com vistas à qualidade do atendimento à saúde da população em situação de rua;

Considerando os valores mensais de prestação de serviços relacionados à saúde da população em situação de rua e a criação de estruturas sociais para o atendimento do atendimento sobre o tema e fortalecimento de estratégias intra e inter-setoriais de intervenção;

Considerando o reduzido número de ações e atividades voltadas à saúde da população em situação de rua, sendo estas o aumento de produção pública e fortalecimento de produção acadêmicas, em instituições e organizações da sociedade civil, resolve:

Art. 1º Instituir, no âmbito do Ministério da Saúde, o Comitê Técnico de Saúde da População em Situação de Rua, com o seguinte composição de representantes titulares:

I - representantes de órgãos e entidades públicas:

a) um representante da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP);

b) um representante da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS);

c) um representante do Conselho de Trabalho e Educação em Saúde (CTESES);

d) dois representantes da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS);

e) um representante da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE); e

f) um representante da Fundação de Amparo à Pesquisa em Saúde (FAPES).

II - representantes de entidades da Sociedade Civil Organizada:

a) um representante do Movimento Nacional de População de Rua;

b) um representante da Organização Médicos Sem Fronteiras, no Brasil;

c) um representante do Conselho Nacional de Saúde (CNS);

d) um representante do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS); e

e) um representante do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONAS-SEMS).

Art. 2º Constituem atribuições do Comitê Técnico de Saúde:

I - propor ações que visem garantir o acesso à atenção à saúde, pela população em situação de rua, ao serviço do SUS;

II - apresentar subsídios técnicos e políticos voltados à atenção à saúde da população em situação de rua no processo de elaboração, implementação e acompanhamento do Plano Nacional de Saúde;

III - elaborar e pactuar propostas de intervenção conjunta nas diversas instituições e órgãos do Sistema Único de Saúde;

IV - participar de iniciativas instrumentais relacionadas com a saúde da população em situação de rua;

V - colaborar com a elaboração, o desenvolvimento e a avaliação de ações programáticas do Ministério da Saúde no que se refere à saúde da população em situação de rua;

§ 1º A coordenação do Comitê Técnico de Saúde de que trata esta Portaria será realizada pelo representante da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde e, na sua ausência, os representantes titulares, por sua ordem;

§ 2º O Comitê poderá convocar entidades no processo de setor público e privado que atuam profissionalmente em atividades relacionadas ao tema, sempre que necessária a sua colaboração para o alcance adequado de seus objetivos;

§ 3º A designação dos representantes do Comitê, titulares e suplentes, será feita mediante ato do titular do SGPMS, após a indicação dos órgãos e entidades;

Art. 3º As reuniões ordinárias ocorrerão com frequência mensal de três vezes ao mês;

Art. 4º Os componentes do Comitê Técnico de Saúde de que trata esta Portaria não receberão nenhuma remuneração para o seu exercício, sendo considerado trabalho de interesse público social;

Art. 5º O Comitê debruça, em sua primeira reunião, o planejamento de trabalho e sua agenda de atividades;

Art. 6º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ GOMES TEMPORÃO

PORTARIA Nº 3.306 DE 24 DE DEZEMBRO DE 2009

Habilita municípios, estados e o Distrito Federal a receber recursos federais destinados à aquisição de equipamentos e material permanente para estabelecimentos de saúde.

O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso de suas atribuições, e
 Considerando a Portaria SGMMS Nº 204, de 20 de janeiro de 2007, com as suas alterações e as alterações estabelecidas pela Portaria SGMMS Nº 857, de 23 de abril de 2009;

Considerando a Portaria Nº 2.198, de 17 de novembro de 2009, publicada em 22 de dezembro de 2009, que dispõe sobre a manutenção, tendo em vista o recurso federal a Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados a aquisição de equipamentos e material permanente para o Programa de Atenção Básica de Saúde, da Assistência Ambulatorial e Hospitalar, Especialidade e de Segurança;

Art. 1º Habilitar municípios, estados e o Distrito Federal, descritos no Anexo I desta Portaria, a receber recursos federais destinados à aquisição de equipamentos e material permanente para estabelecimentos de saúde;

Art. 2º Determinar que o Fundo Nacional de Saúde adote as medidas necessárias a transferência dos recursos financeiros em parcela única, em modalidade fundo a fundo, para os Fundos de Saúde Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, após serem atendidas as condições previstas no art. 3º da Portaria SGMMS Nº 2.198, de 17 de novembro de 2009, publicada em 22 de dezembro de 2009.