



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA**

**FRANCISCO DAS CHAGAS SANTOS DO NASCIMENTO**

**A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA  
E OS DIREITOS HUMANOS (2009-2018) - ITINERÁRIOS DA CIDADANIA**

Brasília – DF  
2019

FRANCISCO DAS CHAGAS SANTOS DO NASCIMENTO

**A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA  
E OS DIREITOS HUMANOS (2009-2018) - ITINERÁRIOS DA CIDADANIA**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Cidadania, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, da Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Wellington Lourenço de Almeida

Brasília – DF

2019

Francisco das Chagas Santos do Nascimento

**A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA  
E OS DIREITOS HUMANOS (2009-2018) - Itinerários da Cidadania**

Esta dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pelo orientador e pelos demais membros da Banca Examinadora, composta pelos seguintes professores:

---

Prof. Dr. Wellington Lourenço de Almeida

---

Prof. Dra. Magda de Lima Lúcio

---

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

---

Profa. Dra. Vanessa Maria de Castro (Suplente)

Aprovado em: 30 de outubro de 2019

Brasília – DF  
2019

## FICHA CATALOGRÁFICA

NASCIMENTO, Francisco das Chagas Santos do  
A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E OS  
DIREITOS HUMANOS (2009-2018) - ITINERÁRIOS DA CIDADANIA.  
NASCIMENTO, Francisco das Chagas Santos do – Brasília, 2019  
162 p.  
Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados  
Multidisciplinares, 2019.  
Orientador: Prof. Dr. Wellington Lourenço de Almeida

*Honro meus pais,  
Maria Salete de Souza Nascimento e Raimundo Nonato dos Santos.  
E meus filhos,  
João Felipe Bastos do Nascimento e Ana Luiza Bastos do Nascimento.*

## AGRADECIMENTOS

Ao longo do período de construção desta pesquisa pude vivenciar muitos momentos de silêncio, de escuta interna e de necessário isolamento para a construção de um produto que fosse espelho dos diálogos que mantive com pessoas que me antecederam no árduo caminho da produção de conhecimento no eixo de pesquisa escolhido, no diálogos com pessoas de aqui e agora que gentilmente reservaram tempo para compartilhar experiências de vida e o exercício sempre árduo de comunicar algumas novidades, não para outros, mas para mim mesmo, que vindo de outro campo de conhecimento, o das artes visuais, fui apresentado a conteúdos novos em áreas tão distantes no momento de ingressar no mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania (PPGDH), se somando e ampliando minhas perspectivas de mundo.

Recordo as aulas de Métodos e Técnicas de Pesquisa, matéria que me ofereceu, dentre outros autores, a obras de Bachelard e suas reflexões sobre filosofia da ciência, onde o autor fala dos limites dos sentidos e como a ciência constrói caminhos de entrada para natureza com a atenção à frente, funcionando como uma lupa que vai revelando outras dimensões do real e que, no limite, dialoga com intuições numa dimensão já longe dos olhos mas próxima da alma.

Mas esse caminho é solitário somente em alguns momentos pois em grande parte do tempo estava a construir pontes juntamente com amigas e amigos tão gentis na sua doação de tempo, de constante estímulo, na partilha de conhecimentos e dúvidas, de embate de ideias, são todas e todos luzes que de alguma forma iluminaram pedaços do caminho percorrido até aqui.

É a elas e eles que dirijo meus agradecimentos profundos.

Ao meu orientador Wellington pela paciência e pelos cafés nos quais falava sobre a importância da pesquisa e do pesquisador na área dos direitos humanos e da cidadania para nossos dias.

Agradeço ao Professor Paulo Calmon e à Professora Magda Lúcio pelas contribuições trazidas durante a qualificação ao dar um sentido de temporalidade para o meu trabalho e me indicarem possibilidades novas para a estruturação da pesquisa.

Agradeço à Universidade de Brasília, principalmente ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania, na pessoa do seu coordenador, o

professor Alexandre Bernardino Costa, não haveria melhor lugar para a realização da minha pesquisa.

À compressão e apoio de meus filhos João Felipe e Ana Luíza pela escuta das inquietações e dos redimensionamentos que o mestrado produziu com o afastamento da convivência física e com os momentos de silêncio.

Às amigadas de Karolina Castro pelos cafés, questionamentos e revisões tão valiosas, de Danilo Vergani pelas reflexões gentis e assertivas sobre a estruturação do trabalho, de Thais Ribeiro pelo incentivo num momento de desânimo, de Márcia Pacheco pelo carinho e parceria, de Carlos Ricardo pelas conversas que me incentivaram a participar da seleção do mestrado, de Marcela Vieira pelas inquietações sobre a sociedade que queremos construir, de Rafaela Cesário e Gabriela Mendonça, minhas queridas pops, na convivência do mestrado e na realização de seminários importantíssimos na construção da visibilidade do tema da População em Situação de Rua na UnB e tantas pessoas queridas da sexta turma do PPGDH, meu muito obrigado.

## RESUMO

A presente pesquisa qualitativa trata da construção dos itinerários da Cidadania da População em Situação de Rua no Brasil, no período de 2009, ano da publicação da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) até 2018. O objetivo é verificar se a PNPSR contribuiu para a garantia dos direitos humanos e da cidadania dessa população num contexto de violação sistêmico dos seus direitos. A análise desse contexto foi feita por meio análises documentais, dissertações e teses sobre o tema; bibliografia sobre a construção da cidadania; dados contidos em sistemas de monitoramento de políticas públicas do Governo Federal; entrevistas semiestruturadas com gestores públicos federais, com entidade que atua junto à população em situação de rua e com representante do Movimento Nacional da População de rua e também pessoas ainda em situação de rua, para entender de que forma se dá a construção da política pública como resposta ou não à garantia dos direitos humanos, sob diferentes pontos de vista. Os resultados indicam avanços importantes nos processos de ampliação de espaços de participação social, no número de legislações que incluíram a população em situação de rua; na criação de serviços que respondem às especificidades dessa população; a presença de dados abertos para a consulta da sociedade sobre as principais políticas. Ao mesmo tempo, demonstram a necessidade de atuação no combate ao preconceito e estigmatização desse público e na construção de novo modelo que tenha o acesso à moradia como direito humano e promotor de acesso aos outros direitos de forma a garantir a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência e a inter-relação dos direitos humanos para a garantia do exercício pleno da cidadania da população em situação de rua.

**Palavras-chave:** População em Situação de Rua, Políticas Públicas, Cidadania, Direitos Humanos, Democracia, Moradia, Agenda Governamental.



## **ABSTRACT**

The present qualitative research deals with the construction of the Citizenship itineraries of the Homeless Population in Brazil, from 2009, the year of publication of the National Policy for Homeless Population (PNPSR) until 2018. The objective is to verify if the PNPSR contributed to the guarantee of human rights and citizenship of this population in a context of systemic violation of their rights. The analysis of this context was based on documental analyses, dissertations and thesis on the subject; bibliography on the construction of citizenship; data contained in public policies monitoring systems of Brazilian Federal Government; semi-structured interviews with federal public managers, with entity that works homeless people with representative of the Homelessness Nacional Movement ( MNPR), and also homeless people, to understand how the construction of public policy has given answer or not the guarantee of human rights, under different points of view. The results indicate important advances in the processes of expansion of spaces for social participation, in the legislations that included homeless people; in creation of public policies that responded to the needs of this population; the presence of open data for society consultation of the main policies. They also demonstrate the necessity of action in fighting prejudice and stigmatization of this public and the construction of a new model that has the access to housing as a human right and promoter of access to the other rights, in order to guarantee universality, indivisibility, interdependence and interrelation of the human rights for the guarantee of homelessness citizenship full exercise.

**Keywords:** Homeless Population, Public Policies, Citizenship, Human Rights, Democracy, Housing, Government Agenda.

*Há tantos anos já faminta –  
Enfim, minha hora de jantar!  
Trêmula me acerquei da mesa  
E o vinho raro fui provar  
Era tal qual mesas que eu via  
Quando, voltando ao lar, com fome,  
Pelas vidraças contemplava  
Banquete que pobre não come.  
Não conhecia o farto pão  
Migalha outra era a da mesa  
Que, para mim e para os pássaros  
Oferecia a natureza.  
Tanta fartura me feriu,  
Senti-me mal, desajeitada  
Como uma baga da montanha  
Para a estrada transplantada.  
Fora-se a fome: ela era um jeito  
De gente do lado de fora,  
Espreitando pela janela,  
Entra-se – e o apetite vai embora.  
(DICKINSON, 1984)*

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	13
1. DIREITOS DECLARADOS, DIREITOS NEGADOS .....	22
1.1 Do homem livre aos processos de exclusão .....	26
1.2 Os Direitos Humanos são para todas as pessoas .....	32
1.3 A Política pública e a construção da Cidadania .....	44
1.4 A construção da Cidadania em terras brasileiras .....	51
2. DA INVISIBILIDADE À AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS DO GOVERNO FEDERAL .....	61
2.1. Uma aproximação do fenômeno da situação de rua .....	62
2.2 A inserção da População em Situação de Rua na Agenda das Políticas Públicas de Direitos Humanos do governo federal .....	70
2.2.1 Política Pública e Agenda Governamental .....	70
2.2.2 Entendendo o modelo de Kingdon .....	72
2.2.3 A inserção do tema população em situação de rua na agenda governamental .....	77
2.2.4 Saindo da assistência social, chegando aos Direitos Humanos .....	83
3. BALANÇO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO PERÍODO 2009-2018 .....	94
3.1 Política Pública e Direitos Humanos .....	95
3.2 Há um modelo de intervenção definido pelo Estado brasileiro? .....	99
3.3 Quantas e quem são as pessoas em situação de rua no Brasil? .....	103
3.3.1 Iniciativas do Governo Federal .....	105
a) A Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua .....	105
b) Estimativa realizada pelo IPEA em 2015 .....	108
c) PSR no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) .....	109
3.3.2 A População em Situação de Rua não está no Censo do IBGE .....	112
3.4 O Decreto 7.053 .....	116
3.5 As políticas possíveis para a população em situação de rua .....	118
3.5.1 Direitos Humanos .....	118
3.5.2 Centros Pop .....	120
3.5.3 Consultório na Rua .....	126
3.5.4 A política habitacional .....	131
3.5.5 Educação .....	134
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	144
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	150
APÊNDICE A .....	157
APÊNDICE B.....	158

## ÍNDICE DE FOTOGRAFIAS, FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Fotografia 1 .....	21
Fotografia 2 .....	60
Figura 1 .....	30
Figura 2 .....	31
Figura 3 .....	48
Figura 4 .....	68
Figura 5 .....	100
Quadro 1 .....	92
Quadro 2 .....	141
Gráfico 1 .....	111
Gráfico 2 .....	124
Tabela 1 .....	106
Tabela 2 .....	112

## INTRODUÇÃO

*Se uma pessoa em situação de rua procura um posto de saúde ou uma UPA, não consegue atendimento porque não tem endereço; se busca uma escola, não consegue matrícula pois não tem endereço; se procura emprego, pedem um endereço de referência e por não ter, perde a vaga e mesmo quando apresenta o endereço do equipamento da assistência social no qual é atendido, perde a vaga. Ora, ela está em situação de rua porque não tem uma moradia. Se ela não pode acessar direitos que estão no Decreto 7.053 e na Constituição porque não tem um endereço, então deem uma casa para ela.*

Esse diálogo não foi gravado. No entanto, trago-o como síntese do diálogo mantido com representantes da sociedade civil em reunião realizada em 2016 com a então Coordenação-Geral dos Direitos da População em Situação de Rua, representantes do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), de representante do Fórum Estadual do Povo da Rua de São Paulo e da Pastoral Nacional do Povo da Rua, na Secretaria Nacional de Cidadania do Ministério dos Direitos Humanos.

Após sete anos da publicação do Decreto 7.053/2009, estávamos ali ouvindo os relatos sobre problemas de acesso da população em situação de rua a direitos garantidos no referido decreto, em função da exigência de comprovante de residência ou endereço de referência. Nesse contexto, nos parece lógica a observação feita pela representante da Pastoral do Povo da Rua, “Ora, se ela está em situação de rua é porque não tem moradia”. Lógica e contraditória.

A inquietação produzida pelo questionamento sobre um Estado que produz limites legais e institucionais de uma população específica a seus direitos me motivou a ingressar no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da UnB (PPGDH/UnB) tentando encontrar elementos para uma possível resposta.

O meu interesse por saber sobre os processos que envolvem a criação das políticas públicas no governo federal e como se constrói a relação do Estado com a sociedade civil, remete a 2008 quando tomei contato com o Brasil da pobreza profunda ao atuar em ações para implementação de políticas públicas voltadas para os Catadores de Materiais Recicláveis, primeiro no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e na Presidência da República, a partir de novembro de

2012 de onde saí no final de 2015, para tomar posse na Coordenação-Geral dos Direitos da População em Situação de Rua do Ministério dos Direitos Humanos.

Reconheço o privilégio que foi atuar naquele momento na gestão pública e poder viajar por quase todo o território nacional conhecendo os lixões das grandes capitais e de municípios de médio e pequeno portes. Essa experiência me deu a oportunidade de travar contato com as gestões públicas estaduais e municipais e com as pessoas que fazem da catação de materiais recicláveis a sua forma de sobrevivência, seja nos lixões, seja nas ruas das cidades, seja nas cooperativas e associações.

Foi acompanhando e atuando nesse campo da política de resíduos sólidos que tive a oportunidade de travar os primeiros contatos com a população em situação de rua que utiliza a catação de materiais recicláveis para sobreviver diariamente. Ali pude observar o nível extremo de pobreza, estigmatização e exclusão social vivenciadas pelas pessoas em situação de rua e tive o primeiro contato com lideranças do MNPR e sua luta pela dignidade humana.

Em 2016 ingressei na sexta turma do PPGDH da Universidade de Brasília (UnB), a princípio, buscando respostas para os questionamentos já mencionados envolvendo a negação de acesso a direitos básicos da população em situação de rua em função da exigência burocrática de apresentação de comprovante de residência e sugerindo como objeto da minha pesquisa, o estudo dos modelos de políticas públicas de acesso da população em situação de rua à moradia.

Após importantes observações feitas pela banca de qualificação, acatei a sugestão de ampliação do escopo da pesquisa em função da necessidade de entender não somente a falta de acesso à moradia, mas um contexto macro de construção da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), e a ausência de vários outros direitos, uma vez que o fenômeno da situação de rua diz respeito à violação sistêmica de direitos.

A partir de então a pesquisa passa a observar o conjunto de políticas públicas criadas pelo governo federal em resposta ao que preconiza a PNPSR do ponto de vista de garantia dos direitos humanos e da dignidade destas pessoas para que exerçam efetivamente a sua Cidadania. Dessa reflexão cheguei ao tema desta dissertação: *A Política Nacional para a População em Situação de Rua e os Direitos Humanos (2009-2018) – Itinerários da Cidadania.*

Em função da natureza complexa do tema e dos conceitos nele contidos, o título da pesquisa aponta para a necessidade de lançar mão da transversalidade de diferentes campos de conhecimento na construção da Cidadania para este público, inseridos na linha pesquisa 3 (três): *Direitos Humanos, História, Memória, Políticas Públicas e Cidadania*. Sem a pretensão de encontrar respostas definitivas, esta pesquisa constrói-se na fronteira “borrada” de diferentes áreas de conhecimento que se constituem na principal *grelha analítica*<sup>1</sup> sobre a qual se assentará a investigação.

A pesquisa leva em consideração que apesar das garantias de acesso a direitos individuais presentes na Constituição Federal de 1988, nos tratados internacionais de Direitos Humanos dos quais o Brasil é signatário e da existência de uma política nacional específica, a realidade vivenciada pela população em situação de rua é de violências e violações cotidianas produzidas ora por indivíduos, ora pela estrutura estatal.

É nesse contexto de contradições e tensões que esta pesquisa pretende identificar os itinerários possíveis percorridos pela sociedade civil e pelo Estado na elaboração do Decreto 7.053 de 23 de dezembro de 2009 que ajudaram a instituir a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e as várias políticas públicas estruturadas desde então.

Ao levantar todos estes elementos, pretendo identificar aqueles que mais se destacarem no contexto desse período e se eles podem ajudar a responder à pergunta que essa pesquisa adota a partir do balanço das políticas públicas federais desenvolvidas no período 2009-2018: *o Decreto 7.053 contribuiu para a garantia dos direitos humanos da População em Situação de Rua e para a construção de sua Cidadania?*

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é identificar e descrever as políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal para a População em Situação de Rua no período de 2009 a 2018 como resultado do diálogo da sociedade civil com o Estado e suas contribuições para a garantia dos direitos humanos e da sua cidadania dessa população.

Os objetivos específicos da pesquisa são 1) identificar os aspectos históricos que demonstram os caminhos percorridos pelo Estado e pela sociedade civil na construção dos direitos humanos e da cidadania nos contextos europeu e

---

<sup>1</sup> Termo retirado do livro *O Direito dos Oprimidos* (2014), de Boaventura de Sousa Santos, p.92.

brasileiro; 2) descrever as condições sociais, políticas e históricas que envolveram diversos atores dentro e fora do governo na construção de condições que permitiram o reconhecimento do tema da população em situação de rua como problema a ser tratado pela gestão pública e inserida na agenda governamental de direitos humanos; e 3) realizar um balanço das políticas públicas mais bem estruturadas no período de 2009 a 2018 e verificar seus avanços, limites e impactos nos processos de garantia de acesso a direitos.

Em função da complexidade do tema e dos diferentes campos de conhecimentos explorados ao longo da pesquisa, utilizei o formato de pesquisa qualitativa com o objetivo de compreender os processos históricos, sociais e políticos que permitiram a inserção da população em situação de rua na agenda governamental efetivada por meio do Decreto 7.053/2009 e seus desdobramentos utilizando elementos formais para a modelagem teórica e crítica e elementos mais fluidos como descrições, poemas e imagens de forma que a pesquisa seja, ela mesma, um produto de caráter mais holístico.

Como elementos formais utilizei a literatura referente ao tema da cidadania, direitos humanos e democracia para a construção de diálogos teóricos, utilizei análise documental tanto de legislações voltadas para este público, quanto a leitura de dissertações e teses disponíveis; pesquisas e relatórios do governo federal que pudessem ajudar no resgate da memória de surgimento da PNPSR e também o levantando de dados, séries históricas e outras informações contidos em sistemas de monitoramento de políticas públicas, abertos para consulta pública que me permitissem conhecer a anatomia e morfologia da política nacional brasileira voltada para este público.

Como forma mais fluida de aproximação e investigação das realidades, porém, não menos importante para a estruturação esta pesquisa de natureza qualitativa, utilizei descrições e realizei entrevistas semiestruturadas com cinco atores que atuam em diferentes espaços de discussão e elaboração das política públicas para a população em situação de rua: um servidor que atua na coordenação nacional da PNPSR e do seu comitê, o CIAMP-Rua, ligado ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; uma servidora do Ministério da Saúde que atua na coordenação nacional do Consultório na Rua; uma servidora do Ministério da Cidadania que atua na coordenação dos Centros Pops; um representante do MNPR



e ainda com uma representante da Pastoral Nacional do Povo da Rua, entidade que atua junto a esta população. Todas estas vozes ajudam na construção de perspectivas e relações que envolvem os diferentes atores partícipes dos processos de construção e implementação destas políticas e ainda, revelam que o mundo social não é um dado natural: ele é ativamente construído por pessoas em suas vidas cotidianas, mas não sob condições que elas mesma estabelecem (BAUER, 2017),

Além das entrevistas, senti a necessidade de trazer para a pesquisa, as vozes de pessoas que estão vivenciando a situação de rua. Suas percepções sobre as políticas públicas, as motivações e trajetória de vida que levaram a vivenciar a situação de rua e sobre como vivem a realidade da rua em relação a necessidades básicas como banho, alimentação, sono, segurança, necessidades fisiológicas, as violências sofridas por homens e mulheres. Para isso utilizei o material em formato de vídeo, disponível no site do projeto *Observa Pop Rua*<sup>2</sup>, por considerar importantíssima iniciativa que nos presenteia com material precioso de depoimentos que ajuda a conhecer mais profundamente questões trazidas diretamente pelo público alvo das políticas públicas. Mais detalhes sobre entrevistas estão disponíveis nos apêndices A e B, no final da pesquisa.

Utilizei também imagens (pinturas e fotografias), poemas e trechos de letras de música ao longo do trabalho, por entendê-los como elementos que se somam aos demais elementos formais na produção de um *Corpus*<sup>3</sup> narrativo, no sentido que nos apresentam Bauer e Gaskell, em *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som – Um manual prático*. Seja na fotografia produzida por Lee Jeffries mostrando um homem que olha frontalmente o seu observador. Ele está em primeiro plano e solicita ao seu observador que o olhe pois nada mais há na foto para ser visto a não ser sua expressão, seu olhar; ou na foto ganhadora do Prêmio Pulitzer em 1986, feita por Tom

---

<sup>2</sup> Segundo o Coordenador do projeto, Pedro Jabur, o OBSERVA POP RUA, surge a partir de convênio do Ministério da Saúde com o Núcleo de Saúde Pública da Universidade de Brasília (UnB) e tem “como principal ferramenta de trabalho, a produção de material audiovisual com a população em situação de rua, com profissionais da área de saúde, da área de assistência social “. Segundo Pedro a proposta não é dar voz, mas, amplificar vozes. Logo, quando o material (vídeo) é produzido torna-se possível que seja visto por várias pessoas abrindo a possibilidade de construção de uma rede afetiva com aspectos ali apresentados.

<sup>3</sup> Segundo Bower e Gaskell a palavra *corpus* (latim; plural corpora) significa simplesmente corpo. Primeiramente pode ser definida como uma coleção de textos. No entanto os autores citam um conceito mais recente cunhado por Roland Barthes, e cujo sentido é utilizado por eles, “é uma coleção finita de materiais, determinada de antemão pelo analista, com (inevitável) arbitrariedade , e com o qual ele irá trabalhar” (Barthes, 1967:67 apud Bauer e Gaskell, 2008: 44)

Gralish. Nesta fotografia o plano é aberto e o cenário é a cidade. Em primeiro plano e focado contra um fundo com imagens desfocadas está um homem cuja posição na imagem corresponde a uma moldura dentro de outra moldura, uma segunda moldura formada pelo quadrado da caixa que lhe serve de casa naquele momento; ou ainda as pinturas de Thomas Gainsborough (1727-1788) e Jacques-Louis David (1748-1825) tem sua razão de estarem na pesquisa pelo fato de os artistas serem contemporâneos dos fatos que descrevem em suas pinturas e suas biografias mostram seus envolvimento nos fatos ocorridos.

Como parte do processo de investigação sobre fontes para a pesquisa, realizei busca de teses e dissertações sobre os temas de interesse e mais especificamente sobre a PNPSR na plataforma de Teses e Dissertações da CAPES; na plataforma *Scientific Eletronic Library Online* (SciELO) e ainda no Portal de Periódicos da CAPES.

As buscas foram feitas em junho de 2019 pelas palavras-chave 'política nacional para a população em situação de rua e direitos humanos' e 'política nacional para a população em situação de rua' e ainda 'decreto 7.053/2009'. Os resultados indicam que não há registros, nas três plataformas, de teses e dissertações que tratem especificamente da estrutura da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Quando o termo é citado, diz respeito à sua implementação numa determinada cidade, a algum serviço ou serviços específicos e ainda, a públicos em situação de rua como crianças e adolescentes, mulheres, população negra, LGBTI e outros.

Assim, vejo como relevante o estudo desse tema em função da escassez de pesquisas específicas sobre a PNPSR e sua relação com os direitos humanos e a construção de Cidadania para este público no âmbito da gestão pública federal e também pela aproximação do aniversário de dez anos da publicação do Decreto 7.053 como forma de suscitar reflexões sobre os caminhos possíveis encontrados pela gestão pública e pela sociedade civil na definição da agenda governamental e na instituição de políticas públicas.

No entanto, destaco que para as necessidades desta pesquisa foram importantes as leituras das contribuições acadêmicas da Professora Maria Lucia Lopes da Silva (2006), com as questões ligadas ao impacto produzido pelo capitalismo na vida da sociedade desde o século XVIII produzindo riqueza e pobreza de forma voraz e suas relações com a população em situação de rua e o mundo do trabalho; a

dissertação de Sebastiana da Silva Pontes (2014), sobre a iniciativa do governo de São Paulo de implementar o programa Pronatec Pop Rua; a tese de Tomas Henrique de Azevedo Gomes Melo (2017) sobre a construção da organização da população em situação de rua e o surgimento do MNPR, a luta pelo reconhecimento dessa população como sujeitos de direito capazes de construir suas próprias reivindicações e ocupando espaços de decisão política. E por fim a importantíssima contribuição das pesquisas realizadas por Maria Carolina Tiraboschi Ferro (2012), rica em descrições de fatos históricos que a ajudaram, e a mim também, analisar os processos de participação social na definição do desenho da PNPSR.

Esta pesquisa encontra-se estruturada em três capítulos.

No primeiro capítulo trago questões em torno da construção da cidadania e a relação entre direitos humanos e políticas públicas. Thomas Marshall, José Murilo de Carvalho e Geoff Eley contam por meio de grandes narrativas, os caminhos de construção da cidadania e da democracia. Com estas grandes narrativas, dialogam com os autores como Herrera Flores, Lynn Hunt e Sousa Júnior que concordam que os direitos humanos são processos de tensões sociais pelo reconhecimento da dignidade humana dos sujeitos de direito e pelo acesso a tratamento igualitário que lhes garanta processos emancipatórios. Essa relação implica necessariamente a constituição de campos de tensão entre direitos positivados e os resultados sempre provisórios de acesso a esses direitos.

No segundo capítulo, além dos aspectos voltados ao entendimento da relação histórica sociedade e população em situação de rua apresento o quadro analítico proposto por John Kingdon conhecido como *Integração de Múltiplos Fluxos*. Tal quadro analítico traz à luz as ambiguidades que constituem o processo de tomada de decisões sobre as políticas públicas em função da presença de diferentes grupos de interesses dentro e fora do governo que atuam para que determinado assunto venha a compor a agenda do governo e assim, possa constituir uma prioridade que mereça a elaboração de políticas públicas. Além disso, demonstro o processo histórico com a identificação e depoimento de atores que participaram do processo que levou o tema da população em situação de rua a compor a agenda dos direitos humanos do governo federal e findo fazendo referência à publicação do Decreto 7.053 em dezembro de 2009.

No terceiro e último capítulo faço a descrição de algumas políticas públicas possíveis nesse itinerário que vai até o final de 2018, analisadas do ponto de vista da sua relação com os direitos humanos, utilizando também o depoimento de gestores públicos e representantes da sociedade civil para então verificar a permanência ou ruptura de limites produzidos em contexto amplo de negação de direitos vivenciado pela população em situação de rua, utilizando o conceito de Nó Górdio para demonstrar os paradoxos de um Estado que constrói políticas públicas que o público alvo não consegue acessar. Analiso ainda a estrutura do Decreto 7.053, sua constituição e alterações importantes ocorridas recentemente e por fim, a descrição da estrutura institucional do CIAMP-Rua e o levantamento de dados sobre a origem, estrutura, funcionamento e avaliações sobre algumas políticas públicas criadas ao longo do desse itinerário como as políticas de direitos humanos, os centros pop, o consultório na rua, a política de habitação e a educação.

**Fotografia 1: Homeless**



Fonte: Lee Jeffries (2011)

## 1. DIREITOS DECLARADOS, DIREITOS NEGADOS

*(...) Mas eu prefiro a rua.  
A rua no seu sentido usual de “lá fora”.  
Em seu oceano que é ter bocas e pés  
para exigir e para caminhar.  
A rua onde todos se reúnem num só ninguém coletivo.  
Rua do homem como deve ser:  
transeunte, republicano, universal.  
Onde cada um de nós é um pouco mais dos outros  
do que de si mesmo.  
Rua da Procissão, do comício, do desastre, do enterro.  
Rua da Reivindicação social, onde mora o acontecimento.  
A rua! Uma aula de esperança ao ar livre.  
(RICARDO, Cassiano, 1957, Poema Sala de Espera)*

Segundo Joaquín Herrera Flores, “os direitos humanos constituem o principal desafio para a humanidade nos primórdios do século XXI” (FLORES, 2009, p. 17). Para os objetivos desse trabalho a afirmação de Flores será como um farol que nos permitirá avançar e retroceder no tempo e espaço, agregar conceitos e informações sem deixar de considerar o que vem a ser direitos humanos e alguns termos a eles relacionados como cidadania e dignidade humana, democracia quando tratamos da ação do Estado e seus instrumentos de ação, as políticas públicas.

Vejamos que no título da pesquisa, *A Política Nacional para a População em Situação de Rua e os Direitos Humanos (2009-2018) – Itinerários da Cidadania*, os termos aí contidos não são tratados como meras expressões, pois trazem, cada um deles, a sua própria história de construção ao longo do tempo.

A existência de uma política nacional para a população em situação de rua implica em que houve, em algum momento, um contexto histórico e político que possibilitou que o fenômeno da situação de rua fosse reconhecido como um problema merecedor da atenção do Estado brasileiro e em função disso, pudesse ser absorvido pela agenda governamental merecendo assim o interesse e produção de respostas por parte da gestão pública do País.

Trata-se da política criada pelo Estado que se apresenta como garantidor dos direitos fundamentais de uma população historicamente estigmatizada, cujas causas envolvem, de um lado, aspectos de decisões e vivências pessoais, e do outro, as consequências de um modelo econômico no qual a pobreza é necessária e estruturante.

Os princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua, contidos no Artigo 5º, do Decreto 7.053 de dezembro de 2009, prezam pelos direitos à Igualdade, à equidade, ao respeito à dignidade da pessoa humana, à valorização e respeito à vida e à cidadania, ao respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência (BRASIL, 2009).

É necessário observar que esta população de “indesejados”, segundo dados dos poucos instrumentos<sup>4</sup> disponíveis que dão conta da sua presença, continua crescendo. Seja, por exemplo, no último levantamento feito no Distrito Federal em 2018, que mostra aumento de 2,5 mil para cerca de 3 mil pessoas em situação de rua em comparação a 2017; ou na estimativa realizada pelo IPEA em 2016, que dá conta de cerca de 101.854 pessoas em situação de rua no país, em 2015; ou seja no número de famílias encontradas no Cadastro Único do Governo Federal para os programas sociais do ministério da Cidadania, no qual verificamos 120 mil famílias cadastradas em todo o país até o mês de abril de 2019.

Se não bastassem os dados oficiais, ainda que subnotificados, a presença cada vez maior nas ruas das grandes cidades e mais recentemente, das cidades de médio porte, mostram que esta população não mais pode ser considerada invisível. No entanto, conforme afirmou a Professora Lúcia Lopes da Silva em recente *Debate sobre Pesquisas e Políticas Públicas para a População em Situação de Rua*<sup>5</sup>, realizado na Universidade de Brasília, este fenômeno é profundamente visível, está a olhos nus, e ainda assim é ignorado, e há uma tendência a naturalizá-lo para não o enfrentar.

Quando pensamos na pergunta que norteia a presente pesquisa estamos dialogando com esse contexto presente, mas também com a história dos próprios

---

<sup>4</sup> Os instrumentos aqui citados serão melhor analisados no capítulo 3.

<sup>5</sup> O Debate sobre *Pesquisas e Políticas Públicas para a População em Situação de Rua*, foi realizado no dia 18 de junho de 2019, coordenado pela Prof. Dra. Maria Lúcia Lopes da Silva, docente do Programa de Pós Graduação em Políticas Sociais, durante o qual foram apresentados resultados de várias pesquisas realizadas sobre o tema no âmbito do Programa.

Direitos Humanos que denunciam transformações ocorridas no interior da sociedade ocidental a partir do século XVIII e que trouxeram consigo conceitos como o estado de direitos, sujeito de direitos, homem livre, cidadão, cidadania, num contexto econômico capitalista e liberal, como consequências das revoluções industrial e francesa, constituindo desde então a existência de espaços de tensão que reverberam em todas as dimensões da sociedade até nossos dias.

A afirmação de Flores que inicia este capítulo encontra sentido e motivação no atual contexto de tensões no qual há a necessidade de contraposição crítica e emancipadora dos direitos humanos às propostas do liberalismo político e econômico, pois “a globalização da racionalidade capitalista supõe a generalização de uma ideologia baseada no individualismo, competitividade e exploração” (FLORES, 2009, p. 17). Então, podemos falar numa racionalidade capitalista?

Outros autores apontam para a existência de uma base científica no processo contemporâneo de globalização do capitalismo. Santos, no livro *Por Uma Outra Globalização*, diz que

Esse respaldo científico se faz presente em nossos dias definindo e confirmando essa nova ‘ordem’, o *Globaritarismo*, termo que traduz a existência de uma ordem hegemônica e totalitária, respaldada pela ciência e pautada nas justificativas econômicas na qual “instalam-se a competitividade, o salve-se-quem-puder, a volta ao canibalismo, a supressão da solidariedade, acumulando dificuldades para o convívio social saudável e para o exercício da democracia (SANTOS, 2017, p. 54).

Corroborando com essa visão, Jessé de Souza mostra que o mundo moderno é justificado pela existência de uma ideologia meritocrática e hegemônica, que se quer justa, sem, no entanto, levar em consideração as diferenças de oportunidades construídas historicamente e a impossibilidade da Ralé acessar minimamente os pressupostos que poderiam fazê-la mudar a sua história e se mover na pirâmide social. Assim, no caso brasileiro, o mercado, o Estado, uma ‘ciência’ e um senso comum dominantes, mantem uma lógica histórica e mais intensa no processo de modernização de “continuação da reprodução de uma sociedade que ‘naturaliza’ a desigualdade e aceita produzir ‘gente’ de um lado e ‘subgente’ do outro” (SOUZA J. d., 2009, p. 23).

Bauman, em *Tempos Líquidos* (2007), engrossa o coro dos pensadores contemporâneos que avaliam as transformações ocorridas no mundo globalizado como portadoras de uma nova ordem e que levantam uma série de desafios inéditos. Nesse contexto, faz uma análise dessas transformações e considera que



A exposição dos indivíduos aos caprichos dos mercados de mão de obra e de mercadorias inspira e promove a divisão e não a unidade. Incentiva as atitudes competitivas, ao mesmo tempo em que rebaixa a colaboração e o trabalho em equipe à condição de estratégias temporárias que precisam ser suspensas ou concluídas no momento em que se esgotam seus benefícios (BAUMAN, 2007, p. 9).

Portanto, buscaremos identificar, ainda que sem muito detalhamento as origens dessa racionalidade capitalista e suas consequências na estrutura das classes sociais, nas mudanças de comportamento da sociedade, nas lutas sociais pela garantia da cidadania e que esse estado de coisas fez surgir como contraponto, um discurso contra hegemônico que animou lutas por direitos, se contrapondo à estrutura do mercado e produzindo, deste estágio, esse contexto macro de tensões que se estende até nossos dias. E a razão das tensões está na impossibilidade de efetivação da igualdade de direitos declarados nas constituições de vários Estados e nos acordos internacionais de direitos humanos. Mais ainda quando olhamos para o cotidiano violador e violento vivenciado pelas populações mais vulneráveis.

Ao fazer esse resgate histórico encontraremos ao final do capítulo um retrato das diferentes formas de ação desenvolvidas pelo Estado na estruturação de políticas públicas como instrumentos de promessa de garantia de direitos, a construção do Estado de Bem-Estar Social e no caso brasileiro, como a participação social produziu ou não produziu, juntamente com o Estado, a garantia de direitos humanos, sempre dialogando com a afirmação de Flores que abre este texto ao colocar a efetivação dos direitos humanos como principal desafio dos nossos dias.

Faremos este percurso apoiados centralmente nas reflexões dos livros *Cidadania, Classe Social e Status*, de Thomas Humphrey Marshall, *Cidadania no Brasil: o difícil caminho*, de José Murilo de Carvalho e *Forjando a Democracia: a história da esquerda na Europa, 1850-2000*. Estas obras formam um grande painel histórico com o qual dialogam o livro *A (Re) invenção dos Direitos Humanos*, de Joaquin Herrera Flores em função dos argumentos acima descritos; do livro *A Invenção dos Direitos Humanos*, da Lynn Hunt ao investigar o estranho surgimento de noções de igualdade de direitos numa sociedade construída sob a naturalização da escravidão e da subserviência, a partir do século XVIII, além de outros autores que nos ajudarão a entender os processos de construção e conquista da cidadania e o papel do Estado na garantia de direitos, além de bibliografia complementar.

## 1.1 Do homem livre aos processos de exclusão

Olhar para as transformações nos campos econômico, cultural e social que produziram o homem livre da Europa dos séculos XVIII e XIX nos ajuda a identificar o surgimento de fenômenos econômicos que colocaram em marcha, milhões de pessoas expulsas de suas terras, de suas casas para os grandes centros urbanos. Assim como na Europa, no Brasil, encontramos essa cena se repetindo no final do século XIX e início do século XX com as ondas migratórias dos escravos libertos para as grandes cidades e áreas de cultivo de cana de açúcar e café.

E atualmente, segundo Saskia Sassen, no espaço do capitalismo globalizado, é possível identificar um movimento continental de países comprando terras de outros países e tomando-as como extensão de suas próprias terras para o cultivo de alimentação para a sua população. Ao comprar terras, provocam despejos forçados, expulsam pessoas de suas terras, de suas comunidades para outros países, para as grandes cidades. (SASSEN, 2016)

Reconhecer historicamente essas alterações nos faz entender que estamos tratando de um mesmo sistema, dotado de flexibilidade suficiente para se adequar às mudanças ocorridas no interior das estruturas sociais, sem no entanto mudar o seu DNA e se mantendo íntegro ao longo do tempo.

No espaço da grande cidade do século XIX por exemplo, vivenciava-se tanto a celebração dos avanços tecnológicos, consequência da revolução industrial quanto a produção de pobreza de forma sistêmica como consequência do modelo capitalista. Ao mesmo tempo vimos o surgimento da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* (1789), ponto culminante da Revolução Francesa reconhecendo a igualdade entre os homens e dos cidadãos no sentido de “ser humano” ao afirmar que os homens nascem e são livres e iguais em direitos e as distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum.

Em termos cronológicos, estamos falando de um período no qual, de fato a revolução industrial exigiu um novo ordenamento da sociedade libertando o indivíduo dos grilhões de um sistema de produção no qual estava submetido ao poder do estado despótico e ligado ao sentido de tradição para jogá-lo noutra, baseado na forma de produção capitalista e mergulhado na vertigem de transformações que se sucediam com uma brutalidade sem antecedente.

No contexto de expulsões produzidos a partir do século XVIII, por meio do cercamento dos latifúndios, trabalhadores agora paupérrimos e forçados a migrar para os grandes centros urbanos, tiveram que se adaptar a uma vida não mais definida pelas colheitas ou entressafras, mas pelo tempo das fábricas e submetidos ao processo de exploração desumano de trabalho diário em troca de um salário e novamente tendo que migrar, mas agora para as periferias e em condições miseráveis e amontoados em grandes cortiços. Logo, duas vezes perderam direitos: primeiro ao campo e, em segundo, à cidade, ao centro urbano, sendo-lhes reservado os espaços afastados das periferias e em muitos casos, a própria situação de rua. Esse humano, deslocado da sua terra de origem, de suas memórias e de sua cosmologia é obrigado a vivenciar um outro espaço, uma outra ordem de mundo que exige dele novas habilidades e competências.

Aqueles que não se adaptam ao mundo do progresso nas grandes cidades foram excluídos inexoravelmente. Como diz Zygmunt Bauman,

O 'progresso' que já foi a manifestação mais extrema do otimismo radical e uma promessa de felicidade universalmente compartilhada e permanente, se afastou totalmente em direção ao polo oposto: ele agora representa a ameaça de uma mudança inexorável e inescapável que, em vez de augurar a paz e o sossego, pressagia somente a crise e a tensão e impede que haja um momento de descanso. O progresso se transformou numa espécie de dança das cadeiras interminável e ininterrupta, na qual um momento de desatenção resulta na derrota irreversível e na exclusão irrevogável. Em vez de grandes expectativas e sonhos agradáveis, o 'progresso' evoca uma insônia cheia de pesadelos de 'ser deixado para trás' – de perder o trem ou cair da janela de um veículo em rápida aceleração (BAUMAN, 2007).

Nos deparamos assim com uma realidade na qual o humano também desumaniza, como nos lembra Paulo Freire, na *Pedagogia do Oprimido* (2011), que “talvez sobretudo, a partir dessa dolorosa constatação, que os homens se perguntem sobre outra viabilidade – a de sua humanização” (FREIRE, 2011, p. 19), e continua:

Dentro do contexto histórico e real, a humanização e a desumanização manifestam-se como, possibilidades do homem. Desumanização que podemos verificar tanto em quem tem a sua humanidade roubada pelos processos históricos de exclusão quanto naquele que produz a desumanização, roubando de outras pessoas a possibilidade de uma vida digna. Como a desumanização não é algo natural e dado, mas resultado de um sistema excludente e de violência do opressor sobre o oprimido eis porque é importante a luta pela humanização, pelo trabalho livre, pela desalienação e a afirmação dos homens como pessoas, como seres para si e a grande tarefa é a de libertar tanto opressores quanto oprimidos da lógica de exploração (FREIRE, 2011, p. 20).

Dessa forma, vamos encontrar o humano eternamente migrante, seja dentro do país, seja em países outros. Forçado a vivenciar experiências de rupturas com suas memórias, suas tradições, obrigado a vivenciar ambientes dos quais nada sabe,

como disse Milton Santos no livro *A Natureza do Espaço*, no capítulo cujo título nos faz silenciar, *Os Migrantes: Da Memória à Descoberta* (2004), nos diz:

Os homens mudam de lugar, como turista ou como imigrantes. Mas também os produtos, as mercadorias, as imagens, as ideias. Tudo voa. Daí a ideia de desterritorialização. Desterritorialização é, frequentemente, uma outra palavra para significar estranhamento, que é, também, desculturalização. Vir para a cidade grande é, certamente, deixar atrás uma cultura herdada para se encontrar com uma outra. Quando o homem se defronta com um espaço que não ajudou a criar, cuja história desconhece, cuja memória lhe é estranha, esse lugar é a sede de uma vigora alienação (SANTOS, 2004).

Nesse sentido, há de se fazer um esforço e imaginar, se for possível imaginar, o que significava esse estranhamento ao qual se refere Santos, para o artesão que perdeu suas ferramentas, o domínio sobre os eu tempo de produção e de suas habilidades ou para o camponês que, estando longe da sua terra de origem, traz o campo dentro de si, vivenciando rupturas de tempo/espço, laços familiares e andar pelas ruas como o poeta português Cesário Verde<sup>6</sup>, descrito por Fernando Pessoa no seu heterônimo Alberto Cairo no Poema *O Guardador de Rebanhos*:

Ao entardecer, debruçado pela janela / E sabendo de soslaio que há campos em frente / Leio até me arderem os olhos / O livro de Cesário Verde. / Que pena que tenho dele! Ele era um camponês que andava preso em liberdade pela cidade / Mas o modo como olhava para as casas / E o modo como reparava nas ruas / E a maneira como dava pelas cousas / É o de quem olha para árvores, / E de quem desce os olhos pela estrada por onde vai andando / E anda a reparar nas flores que há pelos campos... / Por isso ele tinha aquela grande tristeza / Que ele nunca disse bem que tinha, / Mas andava na cidade como quem anda no campo / É triste como esmagar flores em livros / E pôr plantas em jarros (PESSOA 1-17, 1990).

Esse espaço agora é o espaço do silêncio, do trabalho dedicado, do suor e da recompensa pelo salário. Espaço da fragmentação do indivíduo, da perda das memórias, das oralidades e das experiências passadas pelos mais velhos, como no texto intitulado *Experiência e Pobreza* (2012), Walter Benjamim nos diz.

Sabia-se exatamente o que era a experiência: ela sempre fora comunicada pelos mais velhos aos mais jovens. De forma concisa, com a autoridade da velhice, em provérbios; de forma prolixa, com a sua loquacidade, em histórias; às vezes como narrativas de países longínquos, diante da lareira, contadas a filhos e netos. – Que foi feito de tudo isso? Quem encontrar ainda pessoas que saibam narrar algo direito? Que moribundos dizem hoje palavras tão duráveis que possam ser transmitidas como um anel, de geração em geração? Quem é ajudado, hoje, por um provérbio oportuno? Quem tentará, sequer, lidar com a juventude invocando experiências? (BENJAMIN, 2012).

---

<sup>6</sup> José Joaquim Cesário Verde e Pires (1855-1886), poeta português, nascido e falecido em Lisboa. Sua poética está centrada em problemas sociais, na dualidade cidade/campo e na vida moderna. Disponível em: < [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ces%C3%A1rio\\_Verde](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ces%C3%A1rio_Verde) >, acessado em 20 Set. 2019.

Pierre Nora fala dessa aceleração da história produzida pela oscilação cada vez mais rápida de um passado definitivamente morto, a percepção global de qualquer coisa como desaparecida; como uma ruptura de equilíbrio, uma ascensão à consciência de si mesmo sob o signo do terminado, o fim de alguma coisa desde sempre começada, e complementa falando desse êxodo e da ruptura com a tradição provocada pela mundialização, pela democratização, da massificação e da mediatização:

Aceleração: o que o fenômeno acaba de nos revelar bruscamente, é toda a distância entre a memória verdadeira, social, intocada, aquela cujas sociedades primitivas, ou arcaicas, representaram o modelo e guardaram o consigo o segredo – e a história que é o que nossas sociedades condenadas ao esquecimento fazem do passado, porque levadas pela mudança” e reforça o peso que significou o deslocamento do campesinato para os grandes centros, “ Pensemos nessa mutilação sem retorno que representou o fim dos camponeses, esta coletividade-memória por excelência cuja voga como objeto da história coincidiu com o apogeu do crescimento industrial (NORA, 1993, p. 8).

Assim, podemos verificar que no próprio contexto de novidades do século XIX surgiram tensões de forma que, a cada transformação ocorrida nos campos econômico e tecnológico, surgiam reações e contrapontos no sentido de garantias de direitos e de manutenção do equilíbrio do sistema hegemônico. Ainda assim, não se tratava, de fato, de garantia de direitos no sentido da emancipação cidadã e do exercício pleno da cidadania, antes, eram mecanismos de ajustes do próprio sistema social.

No livro *Los Segredos de Las Obras de Arte, Del tapiz de Bayeus a los murales de Diego Rivera – Tomo II* (2005), os autores Rose-Marie e Rainer Hagen apresentam uma obra do artista inglês Thomas Gainsborough, cujo ano de execução data de 1749. A obra mostra o casal Andrews no primeiro plano da imagem e ao fundo, à direita, é possível observar o cercamento da sua propriedade.

O “cercado” era para os latifundiários um dos investimentos mais rentáveis do século XVIII. Entre os primeiros a colocá-lo em prática estavam homens como Mr. Andrews, mercadores que haviam adquirido terras. Eles costumavam investir seu capital para obter o máximo lucro e estavam mais abertos a inovações do que a tradicional nobreza rural (HAGEN, 2005)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> “El 'cercado' supuso para los terratenientes una de las inversiones mas provechosas del siglo XVIII. Entre los primeros que lo pusieron em práctica se encontraban homens como Mr. Andrews, comerciantes que habían adquidido tierras. Acostumbraban a investir su capital para sacar la máxima ganancia y estavam mas abiertos a las innovaciones que la tradicional nobleza rural” (HAGEN, 2005).

**Figura 1:** Robert Andrews e Sua Esposa. Thomas Gaisborough, França, 1749.



Fonte: Acervo do National Gallery, Londres, Inglaterra.

Esses trabalhadores do campo, destituídos de suas terras, dos seus instrumentos de trabalho, vendem o único bem apreciável no espaço da cidade que é a sua força de trabalho em troca de um salário muitas vezes miserável, tornam-se, operários.

Nas fábricas onde a disciplina do operariado era mais urgente, descobriu-se que era mais conveniente empregar as dóceis (e mais baratas) mulheres e crianças: de todos os trabalhadores nos engenhos de algodão ingleses em 1834-47, cerca de um quarto eram homens adultos, mais da metade era de mulheres e meninas, e o restante de rapazes abaixo dos 18 anos (HOBSBAWM, 1997).

O contraponto a essa realidade advém das mudanças trazidas com o pensamento iluminista e a Revolução Francesa, tendo como resultante a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, em 1789. Para Hobsbawm, a Revolução Francesa teve lugar de destaque por ter acontecido no mais populoso e poderoso Estado europeu daquele momento, mas também pelo fato de ter sido uma revolução de caráter social de massa e muito mais radical do que as demais revoluções naquele momento e por fim, seus exércitos se espalharam por vários países repercutindo suas ideias e influenciando a libertação de outros povos. Era necessário combater qualquer atentado aos direitos naturais garantidos e garantir que fossem iguais para todos. (HOBSBAWM, 1997)

No entanto, o período pós revolução apresenta seus próprios paradoxos já que os líderes da revolução, dentre eles Robspierre, tornaram-se radicais defensores da nova ordem ignorando as liberdades da revolução, levando à guilhotina, milhares de girondinos ou pessoas consideradas “refratárias” que não fizessem o juramento da república.

**Figura 2:** A Morte de Marat. Jacques-Louis David, França, 1794.



Fonte: Museu Real de Belas Artes, Bruxelas, Bélgica<sup>8</sup>

No livro *O Poder da Arte* encontramos a pintura feita pelo pintor Jacques-Louis David, representando a morte do seu amigo, o jornalista jacobino Marat. David, estrutura a imagem de forma a transformar a morte de Marat na construção de um símbolo da revolução francesa.

---

<sup>8</sup> O pintor Jacques-Louis David, foi contemporâneo de Marat, jornalista chamado de Amigo do Povo e pôde visitá-lo pouco antes da celebração da Queda da Bastilha para uma conversa. No dia seguinte Marat foi assassinado por Charlotte Corday d’Aumont, com um golpe de faca abaixo da clavícula. Ela foi imediatamente presa e pouco tempo depois subiu ao cadafalso, ele, foi pintado por Davi, transformado em herói da Revolução Francesa e enterrado ao lado de Voltaire. Após a subida de Napoleão Bonaparte Davi faz uma série de pinturas do imperador.

A importância dessa influência pode ser observada quando falamos, por exemplo, os vocábulos como ‘esquerda’ e ‘direita’ que, segundo Geoff Eley, remetem à paisagem política da França durante a Revolução Francesa, quando “entre 1789 e 1791, a Assembleia Constituinte da França se dividiu em relação à questão do voto real, onde os radicais se colocaram à esquerda da câmara e os conservadores à direita” (ELEY, 2005, p. 41). Essa configuração se cristalizou e avançou pelo século XIX a dentro e a “esquerda passou a ser identificada com atitude fortemente democrática...e acima de tudo, o direito democrático de um voto para cada homem” (ELEY, 2005).

## **1.2 Os Direitos Humanos são para todas as pessoas?**

Como já mencionado o recorte sugerido a partir do século XVIII em diante, se dá pelo fato da existência de um contexto multifacetado e que produziu mudanças tão profundas na estrutura da sociedade que se torna impensável não as comentar ou pelo menos reconhecê-las.

As revoluções ocorridas no período trazem consigo o surgimento das primeiras menções ao que viria a ser direitos humanos, conforme nos mostrará Lynn Hunt e a construção da cidadania com o advento dos direitos individuais de acordo com Marshall. Temos ainda a criação do Estado de direito a partir da noção de liberdade dos indivíduos e com elas as primeiras manifestações do Estado no sentido de garantir direitos num cenário liberal e capitalista. No próximo item veremos consequências do surgimento desse contexto para a sociedade como um todo.

A efetivação dos direitos humanos e a construção da Cidadania, é disso que trata esta pesquisa. Mas como isso se deu a partir do contexto mencionado acima? Se os direitos humanos são o grande desafio para o século XXI, ele foi plenamente efetivado em outros momentos da história? E se foi, isso ocorreu igualmente para todas as pessoas? Ou tivemos ao longo do tempo o que ainda se repete, direitos para alguns, deveres para todos? Nos ajuda aqui a pergunta feita por Lynn Hunt:

Se a igualdade dos direitos é tão autoevidente, por que essa afirmação tinha que ser feita e por que essa afirmação tinha de ser feita e por que só era feita em tempos e lugares específicos? Como podem os direitos humanos ser universais se não são universalmente reconhecidos? (HUNT, 2009, p. 18).

Conforme demonstra Hunt, a história dos direitos humanos começa antes do século XVIII mas é na segunda metade desse século que ganhou formas mais



definidas com o uso do termo 'direitos do homem', utilizado por Jean-Jacques Rousseau em O Contrato Social (1762); com o advento da Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776), na qual Thomas Jefferson fala em 'direitos inerentes e inalienáveis'; com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, criada no desenrolar da queda da Bastilha em 1789, surge a expressão 'os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem', e essa história chega ao século XX, após duas grandes guerras mundiais com uma outra declaração, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, encarnou promessas dizendo que "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos" (HUNT, 2009).

Pela rápida descrição acima é possível perceber que ao contar essa história, Hunt nos mostra que no princípio havia uma noção de que os direitos ditos, da humanidade, eram considerados inerentes e sagrados a todas as pessoas, e que por isso não precisava ser justificado. No entanto, dois séculos depois, é escrita uma declaração com a promessa de direitos universais que, da mesma forma que as anteriores veem os Direitos Humanos como autoevidentes.

Para Hunt, os Direitos Humanos requerem três qualidades encadeadas: devem ser naturais (inerentes nos seres humanos), iguais (os mesmos para todo mundo) e universais (aplicáveis por toda parte), mas para a seja significativa é necessário que ganhe conteúdo político. Daí a importância das declarações citadas acima. No entanto ela demonstra que a qualidade de direito natural acabou sendo mais facilmente aceita do que a igualdade e universalidade.

Assim, cabe-nos refletir sobre para quem os Direitos Humanos tornam-se efetivos. Quem teve e quem detém, ainda hoje as qualidades e valores que os tornam dignos de participar dos processos políticos e acessar integralmente seus direitos e consequentemente a sua cidadania. Falando ainda do século XVIII:

Ainda mais perturbador é que aqueles que com tanta confiança declaravam no final do século XVIII que os direitos são universais vieram a demonstrar que tinham algo muito menos inclusivo em mente. Não ficamos surpresos por eles considerarem que as crianças, os insanos, os prisioneiros ou os estrangeiros eram incapazes ou indignos de plena participação no processo político, pois pensamos da mesma maneira. Mas eles também excluíram aqueles sem propriedade, os escravos, os negros livres, em alguns casos as minorias religiosas e sempre e por toda parte, as mulheres (HUNT, 2009, p. 16).

Do ponto de vista da qualidade natural dos direitos humanos, a população em situação de rua tem o direito à efetivação dos seus direitos. Logo, nos cabe questionar

por que não acessam e ainda mais, se seria possível que não houvesse indignação na impossibilidade dessa população não acessar seus direitos.

Importe ponderar e comparar a relação entre essa caracterização sobre cidadãos e menos cidadãos feita por Hunt com a teoria de construção de cidadania sugerida por Marshall como veremos a seguir, na qual o diz que “a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade” (MARSHALL, 1967, p. 76). Guardemos essa referência.

Tanto Marshall quanto José Murilo de Carvalho e Geoff Eley dão destaque às mudanças econômicas, sociais e culturais ocorridas nos séculos XVIII e XIX que produziram uma nova mentalidade na qual os direitos humanos passaram a ser considerados importantes, mas que ainda tudo dependia – como ainda depende – da interpretação dada ao que não era ‘mais aceitável’.

Para Eley, por exemplo as mudanças ocorridas tendem a ser assimiladas e naturalizadas e parecem fixas. “A política se transforma na máquina da permanência e da rotina...é difícil encontrar rachaduras”. (ELEY, 2005) e prossegue:

“Mas em outras épocas, tudo se desmancha. As fórmulas dadas não convencem mais. O presente afrouxa suas garras. Os horizontes se alteram. A história se acelera. Torna-se possível ver os fragmentos e contornos de uma forma diferente. As pessoas abandonam as incertezas e hesitações; desfazem-se de seus medos. De raro em raro, geralmente em meio a uma crise social mais ampla, as estruturas aparentemente inamovíveis da vida política normal, se abalam. Perdem força as expectativas de um futuro habitual a se desdobrar lentamente. Quando isso acontece, os mundos institucionais e formais da política, numa nação ou cidades, e os muitos mundos corriqueiros do privado, do pessoal e do dia-a-dia se movem em conjunto. Ocupam o mesmo tempo. O presente começa a se mover. São tempos de possibilidades e esperanças extraordinárias. Novos horizontes se abrem. Rompe-se o *continuum* histórico.” (ELEY, 2005)

Então, o que consideramos, do ponto de vista dos direitos humanos, da dignidade humana e da cidadania como fatos inaceitáveis? Para Hunt “temos muita certeza de que um direito humano está em questão quando nos sentimos horrorizados pela sua violação.” (HUNT, 2009), ou seja, o reconhecimento dos direitos humanos depende tanto da razão quanto da emoção.

No texto *O Conceito de Dignidade Humana e a Utopia Realista dos Direitos Humanos* (2010), Jürgen Habermas explora a igualdade dos Direitos Humanos e da dignidade humana, postos no mesmo patamar no Artigo 1º da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948). A partir de então, as constituições de vários países incluindo a nossa Constituição Federal brasileira de 1988 trazem em destaque os direitos humanos e a dignidade humana. O autor, ao discorrer sobre o fato de o

reconhecimento do conceito de dignidade humana ser posterior ao conceito de direitos humanos, afirma que as condições históricas mutáveis simplesmente nos tornaram conscientes de algo que já se encontrava inscrito desde o início nos direitos humano. E Habermas segue demonstrando que frente a determinadas situações insuportáveis de violações e de marginalização das classes sociais empobrecidas, ou frente à discussão sobre o tratamento desigual entre homens e mulheres, ou ainda na presença de discriminação de estrangeiros, minorias raciais, religiosas e linguistas entre outras, a noção de dignidade humana emerge para nos defrontar.

À luz de tais desafios históricos específicos, diferentes aspectos do significado da dignidade humana emergem da plêiade de experiências do que significa ser profundamente humilhado e ferido. Os aspectos da dignidade humana específicos e atualizados dessa maneira poderiam conduzir tanto ao esgotamento mais acentua dos direitos civis existentes ou vigentes, como à descoberta e à construção de novos direitos. Através desse processo, a intuição subjacente à humilhação abre o seu caminho antes de tudo na consciência dos indivíduos maltratados e, depois, nos textos legais onde encontra a sua articulação e elaboração conceitual (HABERMAS, 2010).

Mas sendo os Direitos Humanos e a cidadania declarados historicamente como universais, como pode-se dar a sua efetivação? Para Flores, os Direitos Humanos são “processos institucionais e sociais que possibilitem a abertura e a consolidação de espaços de luta pela dignidade humana” (FLORES, 2009, p. 19), e prossegue:

Os direitos humanos são uma convenção cultural que utilizamos para introduzir uma tensão entre os direitos reconhecidos e as práticas sociais que buscam tanto seu reconhecimento positivo com outra forma de reconhecimento ou outro procedimento que garanta algo que, ao mesmo tempo, exterior e interior a tais normas. Exterior, pois as constituições e tratados ‘reconhecem’ – evidentemente não de um modo neutro nem apolítico – os resultados das lutas sociais que se dão fora do direito, com o objetivo de conseguir um acesso igualitário e não hierarquizado ‘a priori’ aos bens necessários para se viver. Interior porque essas normas podem dotar tais resultados de certos níveis de garantias para reforçar o seu cumprimento – certamente não de um modo neutro nem à margem das relações de forças que constituem o campo político (FLORES, 2009, p. 28).

Ao olhar para o conceito de Flores, observamos que o autor faz distinção entre o direito como norma e lei e as condições de acesso ou não acesso que as pessoas encontram no cotidiano. Mas se os direitos humanos não são propriamente direitos, mas, processos e resultados sempre provisórios das lutas para ter acesso a direitos, podemos dizer que ele nunca está garantido de forma espontânea e por isso mesmo exige constante tensão entre direitos reconhecidos e a prática vivenciada na sociedade.

A ideia de resultados temporais e provisórios pode ser estendida para os conceitos de Democracia e Cidadania, uma vez que mudam juntamente com as alterações ocorridas na sociedade.

A Professora Evelina Dagnino, em palestra no *Seminário Democracia e Participação Cidadã*,<sup>9</sup> faz um resgate do sentido original de participação que estruturou a arquitetura participativa criada posteriormente no país como instrumento do processo de democratização. Dagnino parte do princípio de que democracia não tem fim:

Não tem um fim porque ela nunca termina, ela é um processo perpétuo de alguma maneira. Por isso que aliás ao invés de Democracia, eu prefiro usar a expressão *Construção Democrática*, para enfatizar o fato de que esse é um processo, ele não tem fim, ele deve se renovar e se atualizar constantemente, e além disso ele tem como seus atores uma multiplicidade de sujeitos, os mais diversos e é preciso entender isso e uma multiplicidade de contextos, ou seja, a construção democrática se dá em múltiplos lugares na sociedade como um todo, no Estado, na rua, na família, na casa (DAGNINO, 2014).

Com a mesma ênfase, Geoff Eley declara sobre a democracia:

“Que fique bem claro: a democracia não é uma dádiva, nem é assegurada. Ela exige conflito, a saber, o desafio corajoso da autoridade, a assunção de riscos e atos de coração temerária, o testemunho ético, confrontações violentas e crises gerais em que se rompe a ordem político-social dada. Na Europa, a democracia não foi resultado da evolução natural ou da prosperidade econômica. Certamente não emergiu como subproduto inevitável do individualismo ou do mercado. Ela se desenvolveu porque uma grande quantidade de pessoas se organizaram coletivamente para reivindicá-la. (ELEY, 2005)

Encontramos eco das reflexões de Eley, no livro *O Direito Achado na Rua* (2015), no qual Sousa Júnior mostra que

O Direito Achado na Rua é a concepção de Direito que emerge transformadora dos espaços públicos – a rua – onde se dá a formação de sociabilidades reinventadas que permitem abrir a consciência de novos sujeitos para a cultura da cidadania e da participação democrática (SOUSA JUNIOR, 2015, p. 13).

Dito isso, destaca a construção dos vários humanismos, não mais como conceito rígido e referenciado no Renascimento, mas na “experiência de humanização que se realiza na história como emancipação consciente inscrita nas práxis libertária” (SOUSA JUNIOR, 2015, p. 14), e avança para a abordagem sobre o Direito do ponto de vista do adensamento do conhecimento sócio jurídico que foi aos poucos sendo introduzido no sistema curricular das faculdades.

---

<sup>9</sup> Palestra proferida pela professora Evelina Dagnino, intitulada *Estado Ampliado: Para Além da Democracia Representativa*, no Seminário Democracia e Participação Cidadã, realizado no dia 12 de agosto de 2014, no Salão de Atos do Centro de Educação Permanente do Parque Birigui, em Curitiba/PR.

O Direito para ser emancipatório, segundo Sousa Júnior, deve passar pela sua apropriação e realização, cuja origem deve ser, para esse propósito, a rua. Questiona ainda o autor sobre, se podemos falar em legitimidade democrática se a legalidade não nascer da informalidade e na periferia baseada em razões que podem mobilizar debates públicos e a participação da sociedade civil e seus setores organizados. E ainda aborda a questão do Constitucionalismo Achado na Rua referindo-se ao “esgotamento do modelo ideológico da cultura legalista da formação de juristas e magistrados e o franco questionamento ao papel e à função social dos juízes” (SOUSA JUNIOR, 2015, p. 42), denunciando, segundo Boaventura de Sousa Santos, uma situação onde, faz-se da lei uma promessa vazia. E termina falando do Direito Achado na Rua, na perspectiva dos Direitos Humanos. Estes, segundo José Geraldo, dão protagonismo humanista uma vez que “orienta projetos de vida e percursos emancipatórios que levam à formulação de projetos de sociedade, para instaurar espaços recriados pelas lutas sociais por dignidade” (SOUSA JUNIOR, 2015, p. 49).

Direitos Humanos são as lutas pelo reconhecimento da dignidade do humano, enquanto expectativa de emancipação no social dos sujeitos de direito. O humano, não é só um dado na natureza, um dado biológico, mas é uma construção da história é uma experiência de realização política da sua condição de dignidade, ou seja, direitos humanos é a luta pelo fazer-se humano (SOUSA JUNIOR, 2019).

Voltando para o livro de Herrera Flores, observamos a proximidade das visões quando o sociólogo espanhol propõe, como instrumento de pesquisa e exercício dos direitos humanos, a quebra de enfoques universais, puros e ideias, estruturadas sobre dualidades racionais, intransponíveis e que não dialogam, ao contrário, rejeitam as realidades sociais nas quais os fenômenos acontecem<sup>10</sup>, por outro, relacional e o que se ocupa do mundo real “...repleto de situações de desigualdade, de diferenças e disparidades, de impurezas e mestiçagens que nunca devemos ocultar sob qualquer ‘véu de ignorância’” (FLORES, 2009, p.80).

Flores justifica que em função da sua natureza e dos seus princípios os direitos humanos não podem ser apreciados sob uma estrutura hierárquica onde alguns direitos se sobrepõem em importância a outros e confirma a indivisibilidade, a universalidade e a interdependência dos direitos humanos assinalando que a luta pela dignidade humana é o objetivo global, não parcelado. Em função disso sugere uma

---

<sup>10</sup> “Os enfoques que defendem a ‘pureza’ de seus objetos de estudo – sejam a arte, a lógica ou os direitos – partem, então, de um repúdio ou ocultamento de três fatores absolutamente necessários para entender os direitos humanos em toda a complexidade de sua natureza: a ação, a pluralidade e o tempo” (FLORES, 2009).

metodologia que leve em conta a complexidade dos direitos humanos situados nos seus contextos. E continua:

Em primeiro lugar, devemos ter presente o conjunto de *ideias* (produções culturais, científicas, artísticas, psicológicas...) e *instituições* (governo, família, sistema educativo, meios de comunicação, partidos políticos, movimentos sociais...). Em segundo lugar, a interação contínua entre as *forças produtivas* (trabalho humano, equipamentos, recursos, tecnologias...) e as *relações sociais de produção* (interconexões entre grupos de seres humanos no processo de criar, produzir e distribuir produtos, relações de classe, de gênero, de etnia, mercantis... A interação entre ideias, instituições, forças produtivas e relações sociais de produção revela-se muito útil para nós na hora de superar os reducionismos com que estamos acostumados segundo a teoria tradicional dos direitos (FLORES, 2009, p. 87).

Voltando-nos à população em situação de rua e a existência de garantias formais de direitos na PNPSR e na nossa Constituição Federal verificamos que ambas prometem a garantia dos direitos fundamentais e a inviolabilidade da dignidade humana. Direitos fundamentais e dignidade humana, estão ligados ao exercício da Cidadania e à garantia dos Direitos Humanos, sendo estes últimos, “produto da resistência ao despotismo, à opressão e à humilhação” (HABERMAS, 2010, p.4).

Como o objetivo da pesquisa é identificar a forma como a PNPSR atua no espaço entre direitos tidos universais e declarados e a prática social, é importante observar que para o Estado, a legislação é o meio pelo qual as ideias e aspirações a uma realidade que permita que práticas de acesso aos bens necessários à vida ganhem materialidade ao exigir, da gestão pública, a sua execução. Como lembra Flores, no seu conceito de direitos humanos já citado, a existência da legislação traz algum nível de garantia para o seu cumprimento, ainda que ela não seja neutra e dialogue com as forças que constituem o campo político.

Para aprofundamento desse aspecto da relação política pública e direitos humanos, nos ajuda e esclarece, o depoimento de Sousa Junior:

Direitos humanos não são dádivas, são processos concretos de afirmação do humano. Por exemplo, desde 1948 com a Declaração (*Declaração Universal dos Direitos Humanos*), no contexto das relações internacionais e das relações políticas, aqueles fundamentos foram desdobrados em inúmeros instrumentos de concretização dos direitos humanos. Os pactos econômicos, políticos, sociais e culturais deles decorrentes, as grandes declarações da década de 1990, a declaração de Viena, o Habitat, das populações, das mulheres, do enfrentamento à xenofobia e o racismo inclusive institucional, e pressupunha em cada uma dessas instâncias, o compromisso dos Estados-parte e das organizações da sociedade civil que participaram dos debates de implementarem políticas. Daí que vêm os Planos Nacionais de Direitos Humanos, de Educação Em e Para os Direitos Humanos e os pactos internos para a concretizar esses processos de várias formas. (SOUSA JUNIOR, 2019).

Aqui, é necessário trazer o que entendemos por política pública, para então, chegar às considerações sobre a política brasileira para a população em situação de

rua desde a sua publicação em 2009, para ao longo da pesquisa avaliar respostas possíveis produzidas pelo Estado no sentido da garantia de acesso a direitos para esta população. Como o tema específico da política pública e da entrada de temas na agenda governamental terão tratamento mais específico no Capítulo 2, no momento, nos basta ter um conceito que nos ajudar a dialogar com os conceitos trazidos até o momento.

Assim, podemos sugerir, sem a intenção de dar resposta definitiva que, para que as políticas públicas promovam mudanças no cotidiano das pessoas em situação de rua, é necessário que, além da atuação dos agentes do Estado e da sociedade civil, o tema dos direitos humanos faça parte do programa de governo e da agenda governamental, dos planos de governo, das suas normativas e diretrizes de forma a poder interferir na formulação de ações que garantam o acesso da população em situação de rua aos seus direitos, no território.

Nesse sentido, podemos citar a criação, em 2003, da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, em Secretaria Especial dos Direitos Humanos, como órgão integrante da Presidência da República. No caso da População em Situação de Rua, foi instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento para a Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), instância que reúne representações do governo federal, entidades que atuam junto a esta população como a Pastoral Nacional do Povo da Rua, os Fóruns estaduais da população em Situação de rua e representantes do MNPR e tantas outras legislações referentes a diferentes políticas públicas e órgãos de participação social e de decisão política. Todo esse arcabouço legal, sem dúvida, significa avanço levando em consideração de que se trata de ação recente na história nas políticas públicas brasileiras.

Mas ainda precisamos olhar mais de perto a complexidade dos direitos humanos situados nos seus contextos, conforme sugerido por Herrera Flores. Mas, do que falamos quando nos referimos a contextos? O próprio autor, indica um campo no qual atuam um conjunto de ideias, a interação entre forças produtivas e as relações sociais de produção. Tais indicadores nos pedem um olhar mais profundo sobre a complexidade de diferentes contextos que se alteram ao longo do tempo e cada

momento exige a tomada de novos pontos de vistas, novas perspectivas para o seu entendimento conforme já apresentado acima.

No entanto, para entender a estrutura social e o contexto histórico, de forma sistêmica, utilizamos o livro do sociólogo inglês, Thomas Humphrey Marshall, *Cidadania, Classe Social e Status*. Marshall identifica uma *história da cidadania* que começa a partir de meados século XVIII, em função de determinadas características identificadas sob os aspectos históricos, culturais, econômicos e sociais.

O autor destaca que ao falar dos termos sugeridos pelo título do seu livro (Cidadania, classe social e status), estamos falando de vários conteúdos simultaneamente tais como: igualdade social, educação, riqueza, pobreza, conflito de classes e bem-estar social. Daí a necessidade de olharmos as modificações sofridas na estrutura social, nas relações intra e inter grupos, nas políticas sociais e nas políticas de assistência ou previdência social, uma vez que:

Torna-se visível onde quer que haja planejamento, pois, conquanto limitado e especializado um plano possa parecer no papel, só pode traduzir-se em ação através de seu impacto sobre indivíduos, grupos e comunidades nos quais as forças complexas da vida social se encontram e integram (MARSHALL, 1967, p. 20).

Na nova estrutura, a complexidade se dá em função de que a pobreza passa a ser produzida sistematicamente já que sem ela, não haveria ricos e à proporção que a riqueza era valorizada como prova inconteste do mérito, no extremo oposto, a pobreza era punida como prova do fracasso.

No entanto como o número de pobres precisava ser muito maior do que o de ricos para permitir concentração de riqueza, o incômodo da presença dessa pobreza produziu uma nova consciência social, que exigia o acesso a benefícios por estes pobres, mas não como forma de enriquecimento do seu *status* de cidadania. Só melhoraram algumas condições, mas não mexeram na estrutura no sistema de classes.

Falando em Cambridge em 1960, Marshall faz um movimento ao século XIX e resgata as reflexões do sociólogo Alfred Marshall (1842-1924) contidas num ensaio que teria sido lido por seu autor no *Cambridge Reform Club*, em 1873, intitulado *The Future of the Working Classes*, no qual levanta a seguinte questão:

Se há base válida para a opinião segundo a qual o progresso das classes trabalhadores tem limites que não podem ser ultrapassados. 'O problema' disse ele, 'não é se, em última análise, todos os homens serão iguais – certamente que não serão – mas se o progresso não pode seguir firmemente, mesmo que vagarosamente, até que, devido à ocupação ao menos, todo homem será um cavalheiro...Quando o avanço técnico houver reduzido o trabalho pesado a um mínimo, e esse mínimo for dividido em



pequenas parcelas entre todos, então 'se considerarmos as classes trabalhadores como homens que tenham trabalho excessivo a fazer, as classes trabalhadoras terão sido abolidas (MARSHALL, 1967, p. 59/60).

Assim, Alfred Marshall postula uma teoria na qual é possível identificar:

Uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade - ou como eu diria, de Cidadania – o qual não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos da sociedade. Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida (MARSHALL, 1967, p.62).

Ou seja, para Alfred Marshall era aceitável que houvesse uma grande quantidade de desigualdade quantitativa ou econômica, e no entanto, era inaceitável que se admitisse a desigualdade qualitativa entre o homem considerado um 'cavalheiro' e outro que não o fosse. Analisando essa posição de Alfred Marshall, Thomas Marshall sugere a substituição do termo 'cavalheiro' pela expressão 'civilizado', e justifica:

Pois está claro que estava tomando como o padrão de vida civilizada as condições consideradas por sua geração como apropriadas para um cavalheiro. Podemos ir mais adiante e dizer que a reivindicação de todos para gozar dessas condições é uma exigência para ser admitido numa participação na herança social, o que, por sua vez, significa uma reivindicação para serem admitidos como membros completos da sociedade, isto é, como cidadãos (MARSHALL, 1967, p.61).

Marshall sugere que a igualdade humana básica de participação social deve ser identificada com o *status* de cidadania e reconhece que a tese que Alfred Marshall produziu no final do século XIX era compatível com a sociedade inglesa de meados do século XX, já que naquele momento "a cidadania em si mesma se tinha tornado, sob certos aspectos, no arcabouço da desigualdade social.

Para marcar um referencial temporal elege um período de 250 anos, ou seja, retorna ao século XVIII para então falar sobre o desenvolvimento da Cidadania até meados do século XX. Ao cobrir esse período, sugeri a divisão da cidadania em três partes ou elementos surgidos em ordem cronológica: civil, política e social

*Civil*, que diz respeito ao exercício de direitos ligados à liberdade individual como o direito de ir e vir, a liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça;... *políticos*, na condição de eleitor, logo, com direito ao voto para o parlamento e por fim, a dimensão *social* que se refere desde o mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo como os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1967, p.63).

Marshall faz então uma divisão cronológica da construção de acesso aos direitos, localizando no século XVIII o surgimento dos direitos civis e no século XIX os direitos políticos. Os direitos sociais, embora surjam no século XIX, somente ganham

visibilidade no século XX. O surgimento desses direitos que constituem *status* da cidadania produziu impacto sobre os valores e sobre a noção de desigualdade da classe social.

E por qual razão observar o desenvolvimento dessa história é importante nesta pesquisa? Certamente para que possamos verificar com mais clareza que a história da cidadania é a história de acessos a direitos e de igualdade nesses acessos e possamos então comparar com os rumos tomados pelo Brasil na construção da sua Cidadania enquanto nação e mais especificamente a cidadania da população em situação de rua. Os esforços para o exercício pleno da cidadania tensiona as relações sociais em função da existência de uma ordem no sistema social que define o cidadão como aquela pessoa livre que integra plenamente uma comunidade, e por isso, tem direito a ter acesso a direitos como todos que participam da sua classe social e compartilham dos mesmo valores e costumes naturalizados naquela classe social definindo assim uma cultura social própria.

Então, a história da cidadania se constrói na medida em que mais pessoas e classe sociais acessam, não necessariamente novos direitos, mas direitos que eram exclusividade de algumas classes sociais e que com o passar do tempo e da mudança produzida por fatos importantes o suficiente para despertar a consciência social, passam a ser usufruídos cada vez mais por um número maior de pessoas, também livres. Mas o que de fato significava, ser livre nesse período? Como se situar como cidadão numa sociedade que produz desigualdades e na qual a pobreza é necessária? A resultante tem sido muitas vezes tensões e necessidades vivenciadas pelos que, não obtendo um lugar para trabalhar ou não se adaptavam aos novos tempos, passaram a ver seus direitos subtraídos, juntamente com sua dignidade e sua humanidade.

Marshall traz os conceitos de pobreza e indigência cunhados por John Colquhoun, em um livro do início do século XIX, *Um tratado sobre a Indigência*, de 1806. O autor compreende que a pobreza é a situação de um indivíduo que, devido à falta de quaisquer reservas econômicas, é obrigado a trabalhar, e a trabalhar muito, a fim de viver. Já a indigência é a situação de uma família que se ressentiu do mínimo necessário para uma vida decente (COUQUHOUN, apud MARSHALL, 1967).

Apesar de distante da nossa realidade, trouxemos estes conceitos para aproximar a pesquisa do público que estamos investigando e identificar a “pobreza

como ingrediente indispensável e por demais necessários da sociedade, sem o qual nações e comunidades não poderiam existir num estado de civilização” (MARSHALL, 1967). E na sociedade dos cidadãos e não cidadãos, “quanto mais se encara a riqueza como prova conclusiva do mérito, mais se inclina a considerar a pobreza como prova de fracasso” (MARSHALL, 1967) e por isso deve ser punido.

Em função da complexidade alcançada pelas sociedades nesse período, Marshall sugere a utilização de um método analítico como forma de reconhecer especificidades sociais. Com relação à pobreza por exemplo, mostra que em períodos anteriores ao nosso recorte temporal, a importância da comunidade e dos vizinhos:

Nas pequenas comunidades antigas, o pobre era uma pessoa conhecida de seus vizinhos e podia ser julgado por eles à luz de suas desventuras e más ações. A medida que a sociedade crescia em tamanho e complexidade, os pobres, como crianças escolares, eram tratados como uma massa indiferenciada” (MARSHALL, 1967, p. 22).

Frente à massa indiferenciada, o autor sugere que, para conhecê-la, é necessário classificá-la em categorias, de acordo com as causas e consequências da pobreza, sendo que “as causas citadas precisam ser aprofundadas nas suas especificidades” (MARSHALL, 1967, p. 22). Além de sugerir o método analítico, mostra que a complexificação da nova realidade exige, para a sua compreensão, o diálogo entre diferentes campos de conhecimento no sentido de que esta cooperação traga elementos de naturezas diferentes permitindo a construção de um ‘retrato’ diverso e rico, do real. “O problema central da Sociologia, então, é o estudo analítico e explanatório dos sistemas sociais” (MARSHALL, 1967, p. 38). Marshall descreve assim o que vem a ser Sistema Social:

É um conjunto de atividades recíprocas e inter-relacionadas tendo as seguintes características; as atividades são repetitivas e previsíveis num grau necessário, primeiro para permitir o comportamento pacífico, ordeiro e que vise a um fim dos membros da sociedade e, segundo, para fazer com que o padrão de ação continue a existir, isto é, para preservar sua identidade mesmo que sua aparência se altere gradativamente... O núcleo do sistema social é constituído por instituições criadas com regras escritas e não escritas, porém, conhecidas por todos e além desses elementos o **sistema apresenta uniformidade e regularidade do comportamento social** e há “motivações, atitudes, aspirações e juízos de valor que possuem significado com relação ao sistema e existem no mesmo. Correm por seus interstícios assim como o sangue flui pelas veias, mantendo a vida e fazendo-o trabalhar (MARSHALL, 1967, p. 38/39).

Com clareza, o autor nos apresenta aqui uma estrutura capaz de funcionar admitindo que nem todas as partes sejam interdependentes entre si, permitindo que cada uma delas possa sofrer mudanças e ainda assim o sistema como um todo, se mantém inalterado. No interior desse sistema existem atividades, ou forças que

podem ampliá-lo e outras que podem destruí-lo. Marshall indica que o grande desafio é entender o intercâmbio entre estas forças e reconhece que motivações, atitudes, aspirações e juízos de valor 'correm por seus interstícios assim como o sangue flui pelas veias, mantendo a vida e fazendo-o trabalhar.

Isso fica claro quando Marshall busca entender melhor classe social, dividindo-a em dois tipos: o primeiro, no qual a classe social está assentada sob uma hierarquia de status, que por sua vez marca a distinção entre uma classe social e outra em função de direitos legais e costumes estabelecidos que possui o caráter coercitivo da lei:

A classe social se assenta numa hierarquia de status e expressa a diferença entre uma classe e outra em termos de direitos legais e costumes estabelecidos que possuem o caráter coercivo essencial da lei...tal sistema divide uma sociedade numa séria de espécies humanas distintas, hereditárias - patrícios, plebeus, servos, escravos e assim por diante. A classe é por assim dizer, uma instituição em seu próprio direito, e a estrutura total tem a qualidade de plano de sentido de que se lhe atribuem um sindicato e uma finalidade e é aceito como uma ordem natural (MARSHALL, 1967, p. 76).

E o segundo não é definido nem pela lei nem pelos costumes da sociedade, mas:

Elas emergem da combinação de uma variedade de fatores relacionados com as instituições da propriedade e educação e a estrutura da economia nacional. As culturas de classe se reduzem a um mínimo, de modo que se torna possível, embora como se admite, não inteiramente satisfatório, medir os diferentes níveis de bem-estar econômico por referência a um padrão de vida comum (MARSHALL, 1967, p. 77).

Os processos de complexificação das estruturas sociais avançaram desde então até nossos dias. A complexidade de sistemas sociais no novo contexto do século XXI é tratada por Saskia Sassen ao falar sobre os processos de exclusões sociais que ocorrem hoje num contexto de formas emergentes do capitalismo – em relação aos capitalismo mais tradicionais (SASSEN, 2016) que se caracteriza pelas expulsões e pelos apagamentos por meio das incorporações. Sobre isso ela diz que, quanto mais complexo um sistema é, mais difícil é de entender, mais difícil é de assinalar com precisão as responsabilidades, e mais difícil é que qualquer pessoa dentro dele se sinta responsável (SASSEN, 2016).

### **1.3 A Política pública e a construção da Cidadania**

Para compreender melhor a presença dessa pobreza nas cidades e nela, a presença da população em situação de rua e das políticas públicas ou melhor, ações

sociais voltadas para este público na Europa do século XVIII, é necessário voltarmos um pouco antes e resgatar a Lei dos Pobres.

Tal retorno se faz necessário para mostrar a construção do acesso a direitos no sentido do acesso ao direito de igualdade ou da Cidadania e como parte das transformações da sociedade europeia, dos seus costumes e valores e o impacto destas ações pela via das iniciativas de garantia de direitos realizadas pelo Estado, passaram a constituir o que chamamos de Estado de Bem-Estar Social e as políticas sociais, principalmente ao longo do século XIX se contraponto ao modelo liberal que o antecedeu, baseado exclusivamente nos direitos civis..

Sobre o direito do cidadão nesse período, afirma Marshall:

O direito do cidadão nesse processo de seleção e mobilidade é o direito à igualdade de oportunidade. Seu objetivo é eliminar o privilégio hereditário. Basicamente, é o direito de todos de mostrar e desenvolver diferenças ou desigualdades: o direito igual de ser reconhecido como desigual (MARSHALL, 1967, p. 101).

Potyara Pereira traz a importância da Cidadania nesse período:

Foi a perspectiva de universalização da cidadania e a agregação de direitos políticos e sociais aos direitos civis já existentes, que sustentou a suposição de que tanto o Estado de Bem-Estar Social quanto a política social se originaram no século XIX. Estabeleceu-se a partir daí uma correspondência quase que direta e automática entre o Estado de Bem-Estar Social, política social e cidadania social, levando a acreditar na existência de uma relação virtuosa entre eles, a qual só se realizaria no contexto de uma economia política regulada (PEREIRA, 2011, p. 38).

Na segunda metade do século XIX observamos uma junção de direitos cuja origem, embora incerta e abstrata se faz sentir à proporção que o Estado traz para si a responsabilidade de estruturar ações de apoio para às pessoas mais vulneráveis. O registro de fatos e datas nesse sentido mostram a mudança de um tipo de ação do estado para um outro cujo principal instrumento é a assistência social pública descentralizada.

No entanto devemos observar também que os processos assim descritos, foram precedidos de outras ações que de forma embrionária e em sintonia com o pensamento, a economia, e os valores do seu tempo, manifestavam a intenção de produzir garantia de direitos para os mais vulneráveis.

No início do século XVII, mais especificamente em 1601, a princesa inglesa Rainha Elizabeth promulgou a chamada Lei dos Pobres (*Poor Law*). Esta lei tem como antecedente uma norma legislativa assistencialista de 1597, na qual o parlamento inglês previa que os religiosos seriam considerados “inspetores dos pobres”, e exerceriam a função de ensinar o ofício religioso, cuidar da saúde e da alimentação,

eram responsáveis por arranjar emprego para os miseráveis com o objetivo de tirá-los da rua evitando que causasse ainda mais danos sociais às cidades.

A Lei dos Pobres tornava cada paróquia responsável por cuidar dos seus pobres. No entanto essa lei tinha como princípio, mais o olhar sobre o pobre como um indivíduo isolado do que a pobreza como condição social. Naquele momento já havia uma classificação de tipos diferenciados de pobreza: primeiramente considerava os anciãos, os doentes crônicos e as crianças demasiadas pequenas para o trabalho; em seguida vinha os inabilitados temporariamente em função de um acidente ou enfermidade; logo depois vinham os desempregados e por último e no nível mais baixo da pobreza, os vadios ou vagabundos, categoria muito flexível que dependia, para a aplicação da lei, dos humores, costumes e temperamentos da paróquia na qual se encontravam.

Naturalmente, ao avançar o século e havendo nesse período um aumento substancial da população houve uma tendência de aumento em relação aos desempregados e da população em situação de rua. Esse contexto levou à criação do *Act of Settlement* (Decreto de Domicílio) em 1662, que estabeleceu a servidão paroquial, que forçava os trabalhadores a permanecerem nos seus locais de origem impedindo sua circulação e a criação de um mercado de trabalho nacional. Conseqüentemente, o decreto vai evitar que um recém-chegado permaneça na paróquia irregularmente e viesse a se tornar em gasto econômico adicional para os moradores locais. A existência dessa lei provocou uma verdadeira caça aos 'estranhos' principalmente, mulheres grávidas próximas a dar à luz que eram expulsas de uma paróquia a outra. Outra mudança ocorrida com o aumento dos indigentes foi a criação, em muitas paróquias, principalmente as mais ricas de casas de acolhimento, que eram administrados, sob concessão, por pessoas que somente visavam benefício econômico próprio que acabaram por criar uma rede de corrupção e venalidades.

Na segunda metade do século XVIII, surgiu uma nova categoria de pobres: aqueles que apesar de terem emprego não ganhavam um salário suficiente para manter a sua família. O aumento dessa população está ligado à melhoria da saúde pública em especial ao tratamento da varíola e à conseqüente diminuição da mortalidade infantil, fato que propiciou o surgimento de famílias mais numerosas. Com o aumento das famílias tornou-se frequente a solicitação de apoio econômico para o

sustento da família. Esse apoio financeiro ficou conhecido como Sistema Speenhamland ou “sistema de abonos”, criado em 1795.

O Sistema Speenhamland, foi proposto num encontro de juizes de Berkshire, no Pelikan Inn, na aldeia inglesa de Speenhamland, próximo a Newbury, em 6 de maio de 1795, com o objetivo responder às perturbações sociais produzidas pela fome e a pobreza na Inglaterra nas últimas décadas do século XVIII. O sistema consistia em conceder abonos, em aditamento aos salários, de acordo com uma tabela que dependeria do preço do pão. Entendiam que assim estariam assegurando aos pobres uma renda mínima de complemento aos seus proventos (POLANYI, 2000).

Na prática esse sistema, até o fim da sua vigência em 1834, inseriu algo novo na sociedade Inglesa, como resposta ao sistema capitalista que era a garantia do Direito à Vida, pois, sendo os salários pagos aos trabalhadores muito baixos, lhe era dado um abono de tal forma que ele alcançasse um salário, pagos pelos impostos:

Nunca houve medida mais popular. Os pais era aliviados do cuidado dos filhos, e estes deixavam de depender dos pais; os patrões podiam reduzir facilmente os salários e os trabalhadores viam-se a salvo da fome, quer se esforçassem, quer se mostrassem indolentes; os humanistas aplaudiram a medida como um ato de compaixão - se não de justiça -, e os egoístas regozijaram-se, vendo que, por misericordiosa que fosse, a medida não era demasiado generosa, e os próprios contribuintes só lentamente compreenderam o que implica do ponto de vista dos impostos um sistema que estatua o “direito à vida” independentemente de cada um ganhar ou não um salário destinado a assegurar a sua subsistência... No prazo de poucos anos a produtividade do trabalho baixava para o nível da dos indigentes, o que proporcionava aos patrões mais uma razão para não aumentarem os salários, tornando-os mais elevados do que o rendimento que a tabela fixava (POLANYI, 2000).

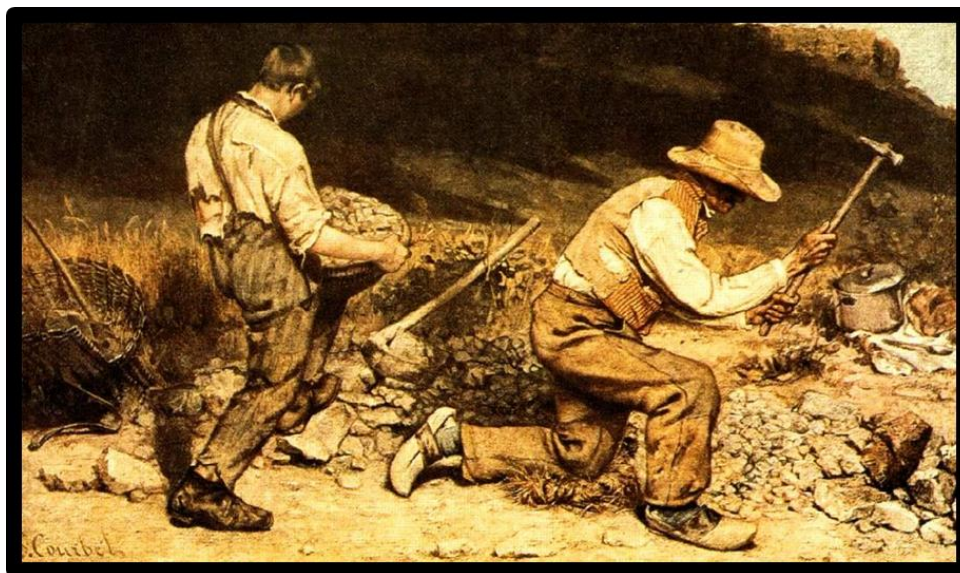
O Sistema Speenhamland foi oferecido pelos nobres rurais e os pobres se agarraram a ele:

Como meio de minorar a pobreza, a caridade cristã era tão má como inútil...mas era popular não só entre os ricos tradicionalistas que a fomentavam como salvaguarda contra o perigo dos direitos iguais (propostos por ‘aqueles sonhadores que sustentam que a natureza criou os homens com direitos iguais e que as distinções sociais devem ser fundamentadas puramente na utilidade comum’, mas também entre os pobres tradicionalistas, que estavam profundamente convencidos de que tinham um direito às migalhas que caíam das mesas dos ricos (HOBSBAWM, 1997).

Voltando a Polanyi, vemos que durante o período Speenhamland coexistiam duas vertentes antagônicas: o paternalismo que tinha como objetivo proteger o trabalhador dos perigos do sistema de mercado e a outra preocupada em organizar elementos de produção como a terra, despojando as populações de seu estatuto e forçando-o a ganhar a vida oferecendo e vendendo sua força de trabalho. Dessa dicotomia surge uma realidade que marcará desde então o desenvolvimento do

mercado de trabalho: de um lado o crescimento exponencial da produção e do outro o crescimento das massas quase condenadas a morrer de fome.

**Figura 3:** Os Quebradores de Pedra. Gustav Courbet, França, 1848.



**Fonte:** <https://www.wikiart.org/pt/gustave-courbet/the-stone-breakers-1849>

O *Speenhamland* foi revogado em 1834 e substituído pela *Poor Law Amendment Act* que tem, no centro da sua ação, a introdução do *mercado de trabalho*, característica central do capitalismo moderno. Essa mudança “significou um verdadeiro ato abolicionista para a emergente economia de mercado, pois a libertava das rédeas do protecionismo estatal” (PEREIRA, 2011, p. 70) e foi sentida de forma brutal pela classe trabalhadora que antes tinha a segurança de um salário para alimentar a família e agora está submetido à dinâmica do mercado de trabalho, uma vez que:

As atrocidades burocráticas perpetradas sobre os pobres ao longo da década que se seguiu a 1834 pelas novas autoridades centralizadas introduzidas pela reforma da Lei dos Pobres não passaram de realidade esporádicas e insignificantes por comparação com os efeitos maciços da mais poderosa de todas as instituições modernas, o mercado de trabalho... Se Speenhamland os seres humanos tinham sido ajudados como animais sem grande valor, esperava-se agora que se ajudasse a si próprios, numa situação em que tudo jogava contra eles. Se Speenhamland significava a miséria da degradação sob a tutela, agora o trabalhador era um membro sem abrigo na sociedade (HOBSBAWM, 1997).

Nesse ponto da história, restava aos pobres que estavam à margem da sociedade burguesa: lutar para se tornarem burgueses, podiam permitir serem explorados ou então poderiam se rebelar, no entanto:



Havia muitos pobres que, diante da catástrofe social que não conseguiam compreender, empobrecidos, explorados, jogados em cortiços onde se misturavam o frio e a imundice, ou nos extensos complexos de aldeias industriais de pequena escala, mergulhavam na total desmoralização. Destituídos das tradicionais instituições e padrões de comportamento, como poderia muitos deles deixar de cair no abismo dos recursos de sobrevivência, em que as famílias penhoravam a cada semana seus cobertores até o dia do pagamento, e em que o álcool era a 'maneira mais rápida para se sair de Manchester (HOBSBAWM, 1997).

Importante registrar que esse período de maior radicalismo do sistema liberal, corresponde aos processos de organização da classe trabalhadora em sindicatos principalmente os artesãos, conforme relata Geoff Eley, no livro *Forjando a Democracia: A história da esquerda na Europa, 1850-2000* (2005):

A expansão capitalista forçou os artesãos de Londres, em especial alfaiates, sapateiros, moveleiros e carpinteiros, a uma solidariedade entre profissões para exigir renovação dos regulamentos tradicionais e reforma democrática, por meio de litígios, greves e pressão parlamentar com relação a tarifas, salários, maquinários e horas de trabalho (ELEY, 2005, p. 80).

No entanto, estamos falando de uma classe social que se organiza e consegue aos poucos, se contrapor ao avanço avassalador do capitalismo. Mas, e as outras pessoas que não estavam ligadas a alguma categoria de trabalho, a grande massa de operários assalariados e proletarizados? Eley nos ajudar a entender e escreve que “os artesãos ‘aristocratas’ tratavam com desatenção, quando não com desprezo, os empregados no campo, operários de fábricas e tarefeiros, emigrantes irlandeses, os sem qualificação, os mendigos, biscateiros e vagabundos, levando a conflitos graves” (ELEY, p. 50).

Nesse contexto de exclusão dos mais vulneráveis, me mantenho observando os processos de construção da Cidadania, embora reconheça a presença do pensamento de liberais como Thomas Malthus e David Ricardo como elementos que compunham o campo teórico daquele momento, com suas postulações de oposição às *Poo Lows*, por acharem que:

Estimulava casamentos precoces e insustentáveis financeiramente pelo chefe de família pobre, assim como propiciava aumento da população; impediam que o pobre tivesse medo da miséria, já que contava com auxílios paroquiais; diminuíram a oferta de força de trabalho, pois o pobre sendo amparado por uma Paróquia, não procurava empregos em outra (PEREIRA, 2011, p. 72).

Dentre as contradições da *Poor Low*, está o fato de isso produziu consequências devastadoras para os mais vulneráveis que, submetidos às exigências extenuantes, perigosas e insalubres de trabalho, sofriam a ausência de educação e

lazer, o que “expôs inevitavelmente a fragilidade da doutrina utilitarista que atribuía ao pobre e às antigas *Poor Laws* a culpa pelo pauperismo” (PEREIRA, 2011, p. 79).

Observando a classificação dos direitos sugerida por Marshall em três grupos, que se desenvolveram em diferentes épocas, considerando os direitos civis (XVIII) e os direitos políticos (XIX), chamados de direitos tradicionais, e no século XX, os direitos sociais, como direitos novos, admitindo alguns sobreposições entre eles conforma já exposto.

Ao longo desse período, é possível observar que os direitos tradicionais representavam objetivos das revoluções burguesas (inglesa, americana e francesa) enquanto que os direitos sociais, segundo Marshall, são direitos exclusivos do século XX que somente se efetivaram depois da Segunda Guerra Mundial, nos anos 40, associados ao *Welfare State* e se caracterizam “logicamente e filosoficamente com uma postura afirmativa (positiva) em relação à ingerência do Estado”.

A luta pela ampliação dos direitos feita pelo sindicalismo acabou criando uma espécie de cidadania industrial secundária passando, o sindicato, a fazer o papel do direito político que até então era utilizado para a defesa dos direitos coletivos. Essa nova ordem de coisas provocou a eclosão das grandes greves, principalmente no final do século XIX, forçou o Governo a intervir nas negociações entre patrões e empregados e:

O Governo não pode mais manter-se afastado dos conflitos industriais como se o nível de salários e o padrão de vida dos trabalhadores fossem questão com as quais não precisasse ocupar-se. E a intervenção do Governo nos conflitos industriais tem sido acompanhada, por outro lado, pela intervenção dos sindicatos na máquina governamental... No passado, o sindicalismo tinha de afirmar os direitos sociais através de ataques desfechados de fora do sistema no qual o poder residia. Atualmente, defende-os de seu interior em cooperação com o Governo. Quando se trata de questões vitais, a simples barganha econômica se transforma em algo semelhante a uma discussão conjunta de política a ser adotada (MARSHALL, 1967, p. 104).

Quando observamos o envolvimento do governo e as forças econômicas e sociais no século XX, vamos encontrar mudanças significativas na estrutura do Estado e nas suas formas de atuar na garantia de direitos com a mudança das *Poor Laws* para o Estado de Bem-Estar social ou do *Welfare State*, após a Segunda Guerra Mundial, no qual o Estado estrutura políticas sociais se contraponto ao mercado livre promovendo a garantidor de direitos, “num esforço para modificar o jogo das forças do mercado em, pelo menos três dimensões: subsistência, segurança e a oferta de serviços sociais.

Considero essencial para a formação, processamento e entrada em cena do *Welfare State*<sup>11</sup> nos fins do século XIX foi a constituição do Estado-nação, moderno. Vale dizer: a constituição de um Estado circunscrito, dotado de poder coercitivo de última instância e de soberania face aos indivíduos e grupos, sob a sua jurisdição, e a outros Estados nacionais igualmente soberanos (PEREIRA, 2011, p. 36).

Ou seja, juntamente com as transformações na sociedade vemos um Estado que se responsabiliza, alguns mais, outros menos, pela garantia do mínimo social que garanta a dignidade humana e a cidadania para as pessoas, por meio de políticas públicas sociais.

Nesse sentido Pereira esclarece que, ainda que Marshal, nos anos 60 do século XX, considerasse o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar) uma experiência única e específica da Grã-Bretanha, essa visão foi contraposta a partir dos anos 70 com estudos comparados de políticas sociais e resumidos por escritores como Wedderburn como sendo um fenômeno comum a todas as sociedades capitalistas, ainda que tragam diferenças quanto ao tamanho da política, idade, cobertura, objetivos, resultados, organização, direção política e impactos sociais (PEREIRA, 2011, p. 24).

A partir dos dados trazidos até o momento passo agora a traçar uma linha evolutiva da construção da cidadania como ampliação histórica de acessos aos direitos civis, políticos e sociais das diferentes classes sociais na história brasileira com ênfase no período da abertura política com a proclamação da Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos para a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

#### **1.4 A construção da Cidadania em terras brasileiras**

Neste momento, veremos como ocorreu a criação da cidadania na história brasileira a partir das reflexões trazidas pelo cientista político e sociólogo brasileiro José Murilo de Carvalho mirando a possibilidade de diálogo com as ideias e metodologia apresentadas por Marshall. Como forma de esclarecer alguns aspectos históricos, traremos para a pesquisa outros historiadores como Mary Del Priore e eventualmente, Celso Furtado.

---

<sup>11</sup> Segundo a Professora Potyara Pereira, o termo inglês *Welfare State*, não existia no século XIX, sendo criado após a Segunda Guerra Mundial e possui outras adjetivações como Estado Providência, Estado Assistencial e Estado Social. Nesta pesquisa manteremos o termo original *Welfare State*.

Segundo Carvalho, a situação da cidadania no Brasil Colônia se resumia ao fato de que, “Não havia república no Brasil, isto é, não havia sociedade política; não havia “repúblicos”; isto é, não havia cidadãos. Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares (CARVALHO, 2018, p. 29).

Ao longo do século XVIII, o sistema colonial começa a dar sinais de fraqueza frente aos movimentos de independência das suas colônias. Um dos reflexos dessa alteração, segundo foi a ruptura das treze colônias inglesas e a aprovação da Declaração da Independência dos Estados Unidos da América. Por sua vez a Inglaterra depois de muitas lutas aceita a independência americana e concentra a sua atenção na revolução industrial e na luta contra o tráfico de escravos, sendo o primeiro país a aboli-la em 1807 (PRIORE, 2016).

A revolução industrial tinha marcado o início da passagem do regime de monopólio para o de livre concorrência e do trabalho escravo para o assalariado, ou seja, as novidades estavam em situações como o livre-cambismo, igualdade civil, trabalho livre, liberdade e propriedade, considerados como direitos naturais do indivíduo. Todas essas mudanças só vieram a provocar alterações marcantes no Brasil nas últimas décadas do século XVIII, muito em função de que, para o capitalismo industrial inglês a abertura das colônias se fazia urgente para permitir a compra de matérias-primas e a venda de produtos manufaturados.

Um dos efeitos dessa mudança no cenário internacional foi a dependência de Portugal em relação à Inglaterra e a abertura de portos brasileiros em Belém e no Paraná para a compra e venda dos mais diversos produtos e partiam levando desde alimentos, madeira, cacau, açúcar, tecidos, aço, produzindo um enorme impacto no sistema mercantilista ainda vigente entre Brasil e Portugal, ignorando as leis e as regras monopolistas que se abatiam sobre os brasileiros produzindo uma crise do sistema que foi explorado por conspirações como a Inconfidência Mineira, 1788-89, em Minas Gerais e a Conjuração dos Alfaiates em 1798 na Bahia. (PRIORE M. D., 2016)

Ao longo do século XVIII a economia brasileira estava centrada na extração do ouro cuja geografia se estendia basicamente de Minas Gerais a Mato Grosso passando por Goiás. A exportação do ouro cresceu ao longo da primeira metade do

século e alcançou o seu ápice por volta de 1760 marcando assim o apogeu da economia mineira. No entanto o mercado interno brasileiro não conseguiu desenvolver um processo de produção manufatureira de larga escala, o que fez com que as exportações luso-brasileiras fossem pagas em ouro, impactando fortemente na economia inglesa ao ponto de fortalecer sua economia ao longo das guerras napoleônicas e a estrutura interna de produção manufatureira fundamental para o capitalismo industrial (FURTADO, 2007).

No século XIX, com a chegada da família real em 1808, o Brasil passa por uma transformação na sua estrutura econômica pois a desativação do 'exclusivo comercial', que era o mecanismo que regulava os preços que a Metrópole impunha aos produtos da Colônia, normalmente inferiores aos do mercado internacional e a abertura dos portos para ingleses e franceses inclusive com tarifas alfandegárias mais baratas para os negociantes ingleses.

Logo depois, a Constituição de 1824, cria os poderes tradicionais, o Executivo o Legislativo (dividido em Senado e Câmara) e o Judiciário. "A Constituição regulou os direitos políticos, definiu quem teria direito de votar e ser votado. Podiam votar os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil-réis. Todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar" (CARVALHO, 2018, p. 35). Não obstante ficavam fora da lista, as mulheres e os escravos por não serem considerados cidadãos.

Na segunda metade do século XIX outros fatos impactaram profundamente na vida política, social, econômica brasileira, como a lei que extinguiu o tráfico internacional de escravos; como reflexo da revolução industrial surgiram questionamentos filosóficos contra o sistema escravista, uma vez que a igualdade humana era considerada natural corrompida pela civilização. Desse contexto intelectual é que surge o movimento abolicionista como expressão da luta política contra várias formas de opressão naquele momento existentes juntamente com os interesses econômicos da revolução industrial produziram um movimento internacional antiescravista. O Brasil permanece como um grande importador de escravos (PRIORE, 2016).

Assim, por exemplo, as estimativas relativas ao período de 1500 a 1822 sugerem que, no máximo, um milhão de portugueses vieram para o Brasil, ao passo que o número referente aos africanos é da ordem de três milhões. O período imediatamente posterior à independência não corrigiu esse desequilíbrio, acentuando-o em uma escala nunca vista durante a época colonial: entre 1821 e 1830 chegavam anualmente 43 mil

africanos a portos brasileiros, ao passo que a entrada de portugueses foi inferior a mil por ano (PRIORE, 2016, p.181).

“A escravidão negava a condição humano do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado” (CARVALHO, 2018, p. 50/51), sendo abolida somente em 1888. A escravidão era tão naturalizada na cultura brasileira que só foi colocada em questão no final da guerra do Paraguai, em 1870. A manutenção do sistema escravista era apoiada por teorias racistas com base biológica, por exemplo ao questionar a interpretação bíblica de que todos os homens descenderiam de Adão e Eva, dando aos africanos uma origem independente considerando-os como uma espécie humana inferior.

No entanto, o cenário internacional como nos aponta Celso Furtado no livro *Formação Econômica do Brasil*, exigia uma mudança na forma de produção dos países ligados direta ou indiretamente ao novo sistema econômico europeu. No entanto, para um país como o Brasil que tinha no trabalho escravo a centralidade da produção das suas riquezas

Constituindo a escravidão no Brasil a base de um sistema de vida secularmente estabelecido, e caracterizando-se o sistema econômico escravista por uma grande estabilidade estrutural, explica-se facilmente que para o homem que integrava esse sistema a abolição do trabalho servil assumisse as proporções de uma ‘hecatombe social’ (FURTADO, 2007, p. 198).

Nesse contexto de utilização da mão de obra escrava como estruturante para a economia do país, e os escravos como uma “riqueza”, mesmo os espíritos antiescravistas temiam pelo fim da escravatura e os argumentos para isso, segundo Celso Furtado, iam desde o empobrecimento da parcela da população brasileira que produzia riqueza, passando pelos cálculos alarmantes que anunciavam o desaparecimento instantâneo de boa parte da riqueza privadas, indo até os que entendiam que essa seria a oportunidade da ‘liberação’ do grande quantidade de capital que seria utilizado na comercialização de escravos (FURTADO, 2007).

Podemos observar aqui que as ressonâncias das mudanças ocorridas na Europa e assinaladas por Marshall levaram algumas dezenas de anos para serem sentidas no Brasil e interferir na realidade social brasileira, sendo o Brasil o último país do mundo a abolir a escravidão, mais de um século depois do primeiro país a fazê-lo. E o fez num momento que o número de escravos já era considerado pouco significativo, “Na época da independência, os escravos representavam 30% da

população. Em 1873, havia 1,5 milhão de escravos, 15% dos brasileiros. Às vésperas da abolição, em 1887, os escravos não passavam de 723 mil, apenas 5% da população do país” (CARVALHO, 2018, p. 52/53).

Assim, como Marshall descreve na sua obra o processo de desapropriação de terras no interior da Inglaterra provocando grandes ondas de migração pela Europa e a chegada em massa nas grandes cidades produzindo tensões na estrutura dos sistemas sociais, da mesma forma aconteceu no Brasil, guardadas as peculiaridades de cada país e os contextos de acontecimentos dos fatos.

Chegamos num ponto importante para a nossa reflexão uma vez que findando o sistema de produção baseado na escravatura, é importante identificar os desdobramentos e os rumos tomados pelos escravos recém libertos.

Em alguns países a libertação dos escravos era um momento de repensar o sistema de produção de forma ou a torná-los trabalhadores assalariados cujo valor estava fixado pelo nível de subsistência prevalecente (na prática reproduzia as condições da vida dos antigos escravos) ou a dar-lhes terra para que estes desenvolvessem uma agricultura de subsistência. No Brasil não foi possível nenhum dos dois sistemas, sendo então observado que a região açucareira aproximou-se do primeiro caso e a cafeeira, do segundo.

Para onde ir e o que fazer? Os escravos libertados tinham grande dificuldade de sobrevivência pois na região nordeste as terras já estavam ocupadas pela agricultura e nas regiões urbanas, pesava o excedente de população que desde o começo do século XIX passou a ser vista como problema social. “Os deslocamentos se faziam de engenho a engenho, e apenas uma fração reduzida filtrou-se fora da região. Não era difícil, em tais condições, atrair e fixar parte substancial da antiga força de trabalho escravo, mediante um salário relativamente baixo” (FURTADO, 2007). Exemplo disso foi o incremento da agricultura cafeeira nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e parte de São Paulo à base de trabalho escravo, sendo pagos com salários muito baixos, mas que era mão-de-obra abundante.

Analisando esse mesmo período histórico, mais especificamente os anos cinquenta do século XIX, Boris Fausto no livro *História Concisa do Brasil*, nos informa que:

A liberação de capitais resultante do fim da importação de escravos deu origem a uma intensa atividade de negócios e de especulação para as condições da época. Surgiram bancos, indústrias, empresas de navegação e vapor... Esboçavam-se assim, nas áreas mais dinâmicas do país, mudanças para uma modernização capitalista; ou

seja, nasciam as primeiras tentativas para se criar um mercado de trabalho, da terra e dos recursos disponíveis (FAUSTO, 2008, p. 108).

Ao avançarmos sobre as últimas décadas do século XIX observamos as migrações internas e a diminuição gradativa da mão-de-obra escrava:

Não existem dados seguros sobre o volume do tráfico interprovincial. Estimativas globais indicam que, entre 1850 e 1888, de 100 mil a 200 mil cativos foram deslocados das zonas açucareiras do Nordeste no sentido Centro-Sul. Entre 1864 e 1874, o número de escravos no Nordeste declinou de 774 mil (45% do total de escravos existentes no Brasil) para 435mil (28% do total). No mesmo período, nas regiões cafeeiras, a população escrava aumento de 645 mil (43% do total de escravos) para 809 mil (56% do total), e só na província de São Paulo mais do que o dobrou o número de cativos, passando de 80 mil a cerca de 174 mil (FAUSTO, 2008, p. 112).

Com a diminuição da mão-de-obra escrava foi necessário pensar como resolver essa questão. Começou a haver um grande estímulo para deslocar grandes massas de imigrantes europeus que se concentraram nas regiões cafeeiras de São Paulo e Rio Grande do Sul. Era preciso europeizar o Brasil.

Enquanto isso o processo de industrialização vai acontecer em várias regiões e de forma mais específica no Rio de Janeiro e em São Paulo. As poucas indústrias surgidas no Brasil nesse período estão ligadas ao ramo têxtil e produziam tecidos de baixa qualidade que era comprada pelos pobres e escravos. A industrialização paulistana aconteceu num período posterior à Abolição e estava centrado em dois fenômenos: o setor cafeeiro e a migração.

A década de 1930 marcar um divisor de águas na história e na estrutura social brasileira uma vez que observamos a aceleração das mudanças sociais e políticas e em relação aos direitos, temos um avanço significativos dos direitos sociais com criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), jornada de trabalho de sete horas, férias anuais, licença remunerada para tratamento de saúde, aposentadoria, pensão para as viúvas e estabilidade aos sete anos de trabalho. Já em relação aos direitos políticos, o seu desenvolvimento se deu de forma mais complexa em função da instabilidade no campo político com a eleição de Getúlio Vargas (CARVALHO, 2018).

Ao longo dos anos esse processo se dá de forma irregular com destaque aos anos 30 do século XX e nos anos seguintes “As taxas de crescimento anual da indústria permitem entende melhor o avanço entre 1933 e 1939 e um ímpeto menor entre 1939 e 1945. Isso significa que a indústria se recuperou rapidamente dos anos de depressão iniciados em 1929.” (FAUSTO, 2008). A não renovação do equipamento



industrial e as perturbações no comércio internacional, resultantes do início da Segunda Guerra Mundial, concorreram para que as taxas de crescimento caíssem entre 1939 e 1943.

No período da ditadura militar vamos encontrar o cerceamento dos direitos políticos e civis, no entanto o investimento na expansão dos direitos sociais como a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a uniformização de benefícios com aposentadoria, pensão, assistência médica. Com o processo de luta pela queda do governo militar observamos um aumento significativo de participação social com a organização da ampla mobilização que aconteceu após 1975.

O movimento pelas eleições diretas em 1984 foi o ponto culminante de um movimento de mobilização política de dimensões inéditas na história do país... e a constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituinte mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo o nome de Constituição Cidadã (CARVALHO, 2018).

Sobre a Constituição faremos algumas considerações sobre o seu significado para esse momento da vida brasileira. O que significou o Estado abrir possibilidades de diálogo e participação efetiva de grupos da sociedade civil na elaboração da constituição do país? Que mudanças essa participação trouxe para a cidadania das pessoas? Alterou o processo de acesso a direitos em função do status econômico das classes sociais brasileiras?

Definindo cidadania pelos princípios da democracia, Marilena Chauí é citada no livro *Cidadania e Globalização* (2016), do sociólogo e ambientalista Lizts Vieira, declarando que o Estado democrático é aquele que:

Considera o conflito legítimo. Não só trabalha politicamente os diversos interesses e necessidades particulares existentes na sociedade, como procura instituí-lo em direitos universais reconhecidos formalmente. Os indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais, sindicatos e partidos, constituindo um contrapoder social que limita o poder do Estado. Uma sociedade não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas, e está sempre aberta à ampliação dos direitos existentes e à criação de novos direitos (CHAUÍ *apud* VIEIRA, 2016).

Na afirmação de Chauí, encontramos a valorização da estruturação de espaços de participação dos indivíduos e grupos da sociedade se contraponto ou criando tensões na estrutura estatal de forma a modificar continuamente a rigidez e as impossibilidades de acesso a direitos produzidos pelo Estado.

Ao longo deste capítulo falamos da relação entre cidadania, Direitos Humanos e democracia como termos que estão em constante mudança conforme mudam os contextos históricos de cada sociedade. A ideia da democracia sem um fim, ou da construção constante de grupos sociais pela ampliação da cidadania, coadunam com

as ideias citadas no início do capítulo sobre direitos humanos, segundo Flores, como resultado sempre provisório das lutas que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários à vida. Desta afirmação, podemos entender a cidadania como o acesso aos direitos que garantam a todas as pessoas, uma qualidade de vida capaz de proporcionar ao indivíduo, meios para exercer de forma integral os seus direitos e como consequência, as suas potencialidades e capacidades para a melhoria constante no campo individual e coletivo.

Os atores e atrizes sociais que se comprometem com os direitos humanos colocam em funcionamento práticas sociais dirigidas a nos dotar, todos e todas, de meios e instrumentos – políticos, sociais, econômicos, culturais ou jurídicos – que nos possibilitem construir as condições materiais e imateriais necessárias para poder viver (FLORES, 2009, p. 29).

Mostrando que as leis estão a serviço das classes dominantes e que os direitos humanos não funcionam por si mesmos, pelo contrário, é necessário que haja o uso alternativo da estrutura jurídica “Contudo, tal uso deve ser impulsionado tanto de baixo – desde os movimentos sociais, ONG’s, sindicatos – como de cima – como os partidos políticos (FLORES, 2009, p. 18).

Adiciono a essas, a concepção de que a cidadania implica que a ligação necessária entre democracia, sociedade pluralista, educação política e democratização dos meios de comunicação de massa (BENEVIDES, 1994)<sup>12</sup>, ou ainda, quando ao Direito cabe regular as relações entre interindividuais e entre estes e o Estado, entre os direitos e deveres da cidadania num Estado democrático. A cidadania poderá, dessa forma, cumprir um papel libertador e contribuir para a emancipação humana, abrindo novos espaços de liberdade por onde ecoarão as vozes de todos aqueles que, em nome da liberdade e da igualdade, sempre foram silenciados (VIEIRA, 2016).

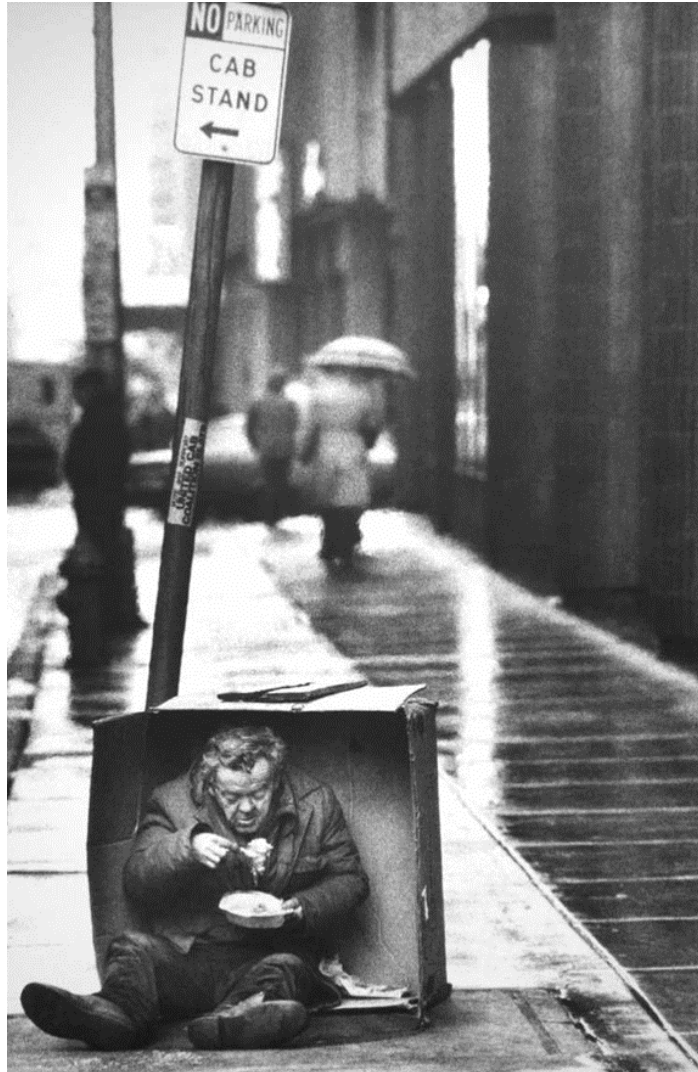
A organização da sociedade civil e dos movimentos sociais ligados à população em situação de rua e a relação com poder público na construção da agenda do governo federal será o objeto do nosso capítulo seguinte. Tentaremos mostrar diálogos e tensões no contato da sociedade civil com o governo federal, necessárias para a ampliação de acesso a direitos e estruturação de legislações que criem deveres

---

<sup>12</sup> Maria Victoria de Mesquita Benevides é professora associada da Faculdade de Educação da USP e pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Na mesma área temática publicou, em Lua Nova (nº 28-29, 1993) "O plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1993".

para o Estado e garanta a permanência da participação social no processo de construção de respostas às demandas dessa população pela via das políticas públicas.

**Fotografia 2: Homeless**



Fonte: Tom Gralish (1986).

*“Quando os caras de coturno chegaram de madrugada chutando a cara dessa gente que dormia, molhando todo mundo com gasolina e riscando fósforos, em gargalhada. A gente não entendeu, a gente estava dormindo lá na ponte da praça Marechal, como se fosse uma noite qualquer, e quando vimos, meu Deus! já tinha fogo no chão, fogo na roupa, fogo no papelão. Não deu tempo nem de ver os caras entrando nos carros e fugindo da confusão.” (Trecho da música Nega Dida, de Pedro Osmar)*

## 2. DA INVISIBILIDADE À AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS DO GOVERNO FEDERAL

Antes de abordar a construção da agenda pública da PSR, nos parece importante fazer menção aos diferentes comportamentos que a simples presença de uma pessoa em situação de rua provoca. Os comportamentos que variam entre a compaixão e o ódio possuem como pano de fundo o preconceito que ora diz que a pessoa é incapaz, logo precisa ser cuidada, ora ela é objeto da segurança pública pois a sua presença produz medo e incômodo, recebendo tratamento violento por parte dos agentes de segurança pública e privada e muitas vezes de pessoas comuns da sociedade. Veremos que as duas reações não permitem observar que a situação de rua é fenômeno complexo de violação de direitos e que envolve aspectos de decisão pessoal, de contextos de tensões nas relações familiares e que em muitos momentos estes se juntam a processos de exclusão social, próprios do sistema capitalista.

Como veremos, o campo de formação da agenda de governo está constituída de representantes que atuam dentro e fora da estrutura do Estado. Os representantes incorporam valores naturalizados pela sociedade e conseqüentemente que por sua vez vão interferir nas diferentes percepções atuantes nos espaços de tomada de decisões e a resultante serão as possíveis respostas em forma de políticas públicas.

Em seguida, traremos alguns fatos históricos, atores, contextos políticos e sociais que contribuíram para a inserção da construção da agenda governamental de direitos humanos utilizando como referencial teórico o *modelo de integração dos múltiplos fluxos*, criado pelo sociólogo americano John W. Kingdon, descrito no livro *Agendas, Alternatives and Public Policies*.

As reflexões de Kingdon serão aqui utilizadas em função de apresentar uma proposta diferente do modelo conhecido como ciclo das políticas públicas, que de forma didática identifica as diferentes fases começando pela formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e por fim, a avaliação. Kingdon quer demonstrar que o processo de construção da política é muito menos previsível, mais ambíguo e que os processos políticos seriam menos lineares com as diferentes fases acontecendo simultaneamente e as diferentes força que atuam para inserir ou para retirar a agenda e composta de diferentes narrativas.

Assim, ao compararmos a história da construção do contato da sociedade civil, os fatos e circunstâncias que envolveram diferentes atores na construção da agenda governamental, a nossa intenção é que ao final do capítulo sejamos capazes de identificar as condições nas quais o tema da população em situação de rua passou a ter a atenção de líderes e gestores públicos de forma a considera-lo como um problema que mereceria a atenção do governo federal, sendo incorporando à agenda governamental e vindo a tornar-se Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPSR) instituída pelo Decreto 7.053/2009.

## **2.1. Uma aproximação do fenômeno da situação de rua**

Morador de rua, mendigo, louco de rua, trecheiro, povo da rua, vadio, sujo, andarilho, vagabundo. Estas designações têm em comum o fato de referirem-se a um grupo de pessoas de diferentes origens, histórias e trajetórias de vida, que tem em comum a rua como espaço de vivência e sobrevivência, e comumente rotuladas como sem “nenhuma qualidade”.

Samuel Rodrigues, representante MNPR, descreve assim, sua experiência de 13 anos em situação de rua:

A minha relação com a rua nesse primeiro contato é essa, que eu tinha que me despir do orgulho pois afinal de contas pedir é ruim, é mau, não sei que, mas eu estou como fome e preciso comer. Então como se vira? Vai pra porta do Mcdonalds, vai pra porta do Bob's e espera aquela menina branquinha sair comendo um sanduiche e pede um pedaço, pede a metade ou pega o que sobrou na caixinha ou cata no lixo. A necessidade de comer, porque comer é necessário pra sobrevivência, faz você fazer coisas absurdas. E faz as pessoas fazerem coisas absurdas, na minha época as pessoas entregavam comida estragada para as pessoas comer. E você pede o pêssego podre, você pede o macarrão azedo que ficou lá um tempão virado e todo mundo comendo. Enfim, então essa relação com a rua ela é ruim o tempo todo, mas depois parece que ela melhora, porque a gente aprende a pedir, a manguear... de qualquer forma essa realidade com a rua ela foi pra mim muito ruim, eu tenho marcas negativas dessa história, muito chatas. Eu ouvi muito não, eu ouvi muito - sai daqui vagabundo, ouvi muito – se você não parar de encher o saco eu vou chamar polícia, né... então, e eu vejo nessa militância no Movimento Nacional da População em Situação de Rua, ela ainda me deixa ver, ainda me dá o desprazer de ver as pessoas passando por isso, as pessoas vivendo isso (Informação Verbal)<sup>13</sup>

O relato feito por Samuel se junta a tantos outros, quando paramos para ouvir as experiências vividas nas ruas, suas trajetórias e os diferentes e diversos caminhos que os levaram para a situação de rua.

---

<sup>13</sup> Entrevista concedida por RODRIGUES, Samuel. Entrevista. [jul. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (60 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

Na narrativa de Samuel, a expressão ‘sai daqui vagabundo’, faz eco a uma história que remonta ao final do século XVIII, no Brasil, e que mostra que naquele momento havia uma noção de liberdade associada à vadiagem. Bastava que a pessoa não fosse nem escravo nem senhor de engenho para ser considerada livre.

No final do século XVIII havia cerca de três milhões de habitantes no Brasil, dos quais quase a metade era formada por livres e libertos: indivíduos de várias origens sociais, cujo traço comum residia na sua desclassificação em relação às necessidades da grande propriedade agroexportadora (KOWARICK, 1994, p. 27).

Essa lógica que relaciona liberdade à vadiagem, veremos mais tarde, se contrapõe às exigências do nascente sistema capitalista, que passa a utilizá-la se referindo à vida errante, à pobreza extrema, à inadequação para as atividades produtivas, à aversão ao trabalho e a disposição constante para o ócio e o festejo:

Dessa forma, o homem livre repudiava a submissão da disciplina produtiva, trabalhando nas fazendas enquanto outra alternativa não se mostrasse viável...Liberdade significava não só a escolha de locomover-se por um pauperismo itinerante, como também, sobre tudo, a possibilidade de desobedecer (KOWARICK, 1994, p. 104).

Não é à toa que, no Brasil, somente em 2009 por força da Lei 11.983<sup>14</sup> a mendicância deixou de ser considerada infração penal, mais precisamente, contravenção penal. O mesmo não aconteceu com o termo ‘vadiagem’ que até hoje encontra-se no código penal como contravenção. E esse aspecto jurídico, em muitos casos, acaba colaborando com o processo de criminalização da situação de rua e acentuando a exclusão social.

Cabe notar que, além desses aspectos legais, até pouco tempo não havia no Brasil um conceito que pudesse definir essa população. Na entrevista realizada com a representante da Pastoral Nacional do Povo da Rua, entidade ligada à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), esta menciona que:

Chegar a uma terminologia para essa população em situação de rua também foi um processo. No final da década de setenta foi feita uma pesquisa sobre os mendigos da cidade de São Paulo...o que se falava era os mendigos da cidade. Essa era a terminologia. A mendicância era o que caracterizava a população em situação de rua. E era uma identidade pejorativa e com a qual as pessoas não se reconheciam, porque à medida que você ia discutindo você ia vendo que eram trabalhadores. Naquele tempo foi a época das grandes construções, Itaipu, temos que lembrar das grandes construções. O pessoal do nordeste vinha para trabalhar nas grandes construções e eram todos trabalhadores e que ficavam em situação de rua, mas não se reconheciam

---

<sup>14</sup> Lei 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.

como mendigos. Então era uma identidade que a sociedade dava pra eles, mas eles não se reconheciam nela (Informação Verbal)<sup>15</sup>.

Somente no período entre 2006 e 2009, o governo federal constituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)<sup>16</sup>, que contou com a participação de acadêmicos, de representantes de entidades que atuavam com esta população e com representantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. Falaremos detalhadamente sobre o GTI mais adiante. Ao final da sua atuação, o grupo apresentou o texto que serviria como base para o Decreto 7.053 de 23 de dezembro de 2009 que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, cujo Parágrafo Único do Artigo 1º, traz o seguinte conceito de população em situação de rua:

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

Em alguns outros países encontramos nomenclaturas utilizadas para designar esta população. Normalmente essas denominações são definidas a partir da ausência da moradia. Por exemplo, *Sin Hogar*, ou *sinhogarismo* nos países de língua espanhola; *Sans-Abri*, na França, *Senza Casa*, na Itália e *Homeless* ou *Homelessness*, na língua inglesa. Nesta pesquisa utilizarei a expressão contida no Decreto 7.053 de 2009.

A heterogeneidade à qual se refere o conceito acima, está ligada ao fato de que na rua encontramos vários grupos identitários que lutam por direitos representados como negros, mulheres, criança e adolescente, povos tradicionais, idosos, LGBTI, índios, que possuem em comum, a situação de rua, se constituindo assim como um *grupo social*, conforme afirma a relatora especial sobre moradia adequada Leilani Farha, no *Relatório sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito à não discriminação nesse*

---

<sup>15</sup> Entrevista concedida por BOVE, Cristina. Entrevista. [mai. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (59 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

<sup>16</sup> O Grupo de Trabalho Interministerial - GTI, foi constituído pelo Decreto S/Nº de 25 de outubro de 2006, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua.



contexto, encaminhado em 2015 para o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU):

A situação de rua é uma experiência individual de alguns dos membros mais vulneráveis da sociedade, caracterizada pelo abandono, desespero, baixa autoestima e negação da dignidade, com consequências graves para a saúde e para a vida. O termo 'situação de rua' não só descreve a carência de moradia, como também identifica um grupo social. As pessoas em situação de rua são objeto de estigmatização, exclusão social e criminalização (FARHA, 2015, p. 2/3).

No Brasil da Constituição Federal de 1988, observamos que para as pessoas que compõem este grupo social, permanecem vigentes e profundamente naturalizadas no senso comum, a certeza de que se trata de pessoas inúteis, improdutivas e preguiçosas enquanto as violações de seus direitos se constituem de forma integral, contínua e sistemática.

No mesmo relatório, Farha descreve o fenômeno da situação de rua como sendo:

Uma crise global de direitos humanos que requer uma resposta global urgente. Vem afetando todos os contextos socioeconômicos – as economias desenvolvidas, emergente e em desenvolvimento, na prosperidade e austeridade. Trata-se de um fenômeno diverso, que afeta diferentes grupos de pessoas de diferentes maneiras, mas com características comuns. É um sintoma da incapacidade dos governos de reagir às crescentes desigualdades entre as rendas, a riqueza e o acesso à terra e à propriedade, bem como incapacidade de dar uma resposta efetiva aos problemas de migração e da urbanização...Ao mesmo tempo é uma experiência individual de alguns membros mais vulneráveis da sociedade, caracterizada pelo abandono, desespero, baixa autoestima e negação da dignidade com consequências graves para a saúde e a vida (FARHA, 2015, p. 2).

E continua a relatora mostrando “a situação de rua não como um problema, mas como consequência do modelo capitalista que produz circunstâncias que, agregadas a questões de ordem pessoal e fatores sistêmicos mais amplos, produz a situação de rua” (FARHA, 2015, p. 8).

Tomando como referência o contexto apresentado por Farha, o fenômeno da situação de rua está relacionado diretamente a questões individuais, econômicas, sociais e políticas, o que caracteriza a complexidade desse tema, exigindo do Estado, respostas complexas de forma a garantir direitos básicos bem como ao espaço da cidade.

Outro aspecto a ser observado na relação da sociedade com esta população são as reações de fascínio e repulsa presentes nesta fronteira sempre tensa. Para a representante da Pastoral Nacional do Povo da Rua:

A população de rua te incomoda muito né. Na verdade a gente não pode negar que você conviver com pessoas que estão nessa situação de miséria, que não tem o que

comer, não tem como se alimentar e não tem nada é uma situação de muita violência que você prefere não ver. Eu acho que é natural que a gente tenha uma rejeição, entendo que as pessoas tenham, porque a gente não gosta do mal, de ver o sofrimento do outro que a gente prefere não ver. Agora é cruel porque você ver as pessoas que estão nessa situação cada vez estão sendo mais rejeitadas, multiplica-se assustadoramente, sem opção sem possibilidade, sem perspectiva, é terrível. Então, tem muita gente inclusive que se aproxima que não dá conta. Conheço pessoas que não dão conta de lidar com esses limites, né? porque eles te questionam muito. É muito simples a gente dizer que vai voltar pra casa e deixar aquela situação, então a gente naturaliza tudo isso, mas se você for pensar o que significa tudo isso para uma sociedade, né? (Informação Verbal)<sup>17</sup>

Contribuindo com a reflexão sobre os diferentes olhares em relação ao fenômeno da situação de rua no contexto da sociedade contemporânea, Ken Kyle, no livro *Contextualizing Homelessness: Critical Theory, Homelessness, and Federal Policy Addressing the Homeless*, nos mostra que:

Os conservadores tendiam a acreditar que os sem-teto eram individualmente responsáveis por seu próprio destino e que o governo não teria responsabilidade sobre eles. Os liberais tendiam a ver os sem-teto como vítimas de forças sociais e econômicas mais amplas, e que o governo federal deveria fornecer assistência. Reformadores ou "educadores" eram a favor da ajuda federal aos sem-teto, mas os viam como equivocados e pessoalmente responsáveis por seu próprio destino<sup>18</sup> (KYLE, 2009).

E sobre as diferentes atitudes em relação a esta população, Kyle mostra que:

Alguns indivíduos sem-teto explicam que são tratados como se fossem invisíveis. Muitas pessoas, literal e figurativamente, desviam os olhos dos sem-teto. Muitas pessoas se recusam a fazer contato visual com pessoas desabrigadas ou fingir que não as veem. Da mesma forma, pesquisadores e tomadores de censo alertam que muitos moradores de rua permanecem fora de vista, apesar das tentativas de encontrá-los. De certa forma, apesar dos nossos melhores esforços para enumerar (determinar com precisão o número de) os desabrigados, alguns realmente parecem invisíveis<sup>19</sup> (KYLE, 2009).

Assim, verificamos com os relatos de Kyle que o tratamento ambíguo dado a esta população não está restrito ao Brasil, mas é um comportamento observado com

---

<sup>17</sup> Entrevista concedida por BOVE, Cristina. Entrevista. [mai. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (59 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

<sup>18</sup> "Conservatives tended to believe that the homeless were individually responsible for their own fate and that government had no responsibility for them... Liberals tended to view the homeless as victims of broader social and economic forces, and that the federal government should provide assistance. Reformers or 'educators' were in favor of federal aid to the homeless, but viewed them as misguided and personally responsible for their own fate" (KYLE, 2005).

<sup>19</sup> "Some homeless individuals explain that they are treated as if they are invisible. Many people literally and figuratively avert their eyes from the homeless. Many people refuse to make eye contact with homeless people or pretend they do not see them at all. Similarly, researchers and census-takers warn that many homeless people remain out of view despite attempts to find them. In a way, despite our best efforts to enumerate (accurately determine the number of) the homeless, some do indeed seem to be invisible" (KYLE, 2005).

maior ou menor presença, em outros países. Essa dualidade entre *fascínio / repulsa*, pode ser identificada no contexto da cidade, ao depararmos com olhares que tratam as pessoas em situação de rua como ‘coitadas’ e ‘incapazes’, e por isso entendem que estas precisam ser socorridos na sua fragilidade, seja do ponto de vista espiritual, caritativo e assistencialista com respostas às suas necessidades imediatas como acesso a banho, alimentação, vestimentas, cobertores, orações. Ações estas realizadas tradicionalmente por iniciativas caritativas, assistencialistas de igrejas ou primeiras-damas e ainda por Organizações da Sociedade Civil (OSC).<sup>20</sup>

No extremo oposto, encontramos no contexto da cidade, olhares que encaram a mesma população, pelo viés da segurança pública, como sendo perigosa, fora da lei, vadia, entre outros adjetivos. Sob essa perspectiva a pessoas em situação de rua recebe outro tratamento, sendo dispensando a elas ações de violência física e simbólica em nome da garantia da segurança pública. Nesse contexto, as pessoas em situação são mortas a tiros, pauladas, pedradas, são degoladas, queimadas, e vistas como “indesejáveis”, na paisagem das ruas, praças, marquises, cuja simples presença mobiliza ações de repúdio.

Para ilustrar, apontamos um fato que teve grande repercussão na mídia em setembro de 2017. A campanha numa página do Facebook chamada Alerta Ipanema, direcionada para cinco bairros da zona sul do Rio de Janeiro (Ipanema, Leblon, Copacabana, Botafogo e Gávea), pedindo que moradores evitassem ajudar quem vive nas ruas. O texto da postagem dizia:

Pessoal, a Superintendência da Zona Sul e a Guarda Municipal do Rio de Janeiro tem retirado estas pessoas e encaminhado aos abrigos, mas vocês percebem que eles sempre voltam? Não vão pra Santa Cruz nem para Nova Iguaçu, Campo Grande, eles vêm para Ipanema. Por que será? Nascer aqui eles não nasceram. Vem porque tem algo bom. Esse algo de bom são as pessoas que dão esmolas e comida. Eu já faço mas preciso da ajuda de vocês, quando virem alguém dando comida ou esmola, chamem atenção, façam gritaria, mostrem a todos que estiverem passando, que aquela pessoa tá contribuindo para que tenhamos mais mendigos nas ruas do bairro. Só assim, ficam constringidas e param (FACEBOOK, 2017).

Após a repercussão negativa, o administrador apagou a postagem, porém a discussão estava posta e amplamente divulgada nos grandes jornais eletrônicos. Quando avaliamos, o desenvolvimento do post vemos que teve cerca de 700 compartilhamentos, 1.500 curtidas e cerca de 1.100 comentários, a maioria condenando a campanha.

---

<sup>20</sup> Nos textos seguintes será utilizado a sigla OSC.

Figura 4: Campanha do Alerta Ipanema no Facebook (2017).



Fonte: Página do Alerta Ipanema no Facebook.

Ou seja, independente da ótica sob a qual sejam vistos, há quase sempre adjetivos e ações depreciativas, estigmatizantes e preconceituosas, como diz Vida, artesã que deu depoimento ao coletivo Observa Pop Rua, na cidade de Macaé no Rio de Janeiro, falando sobre a abordagem que está acostumada a receber e sobre sua relação com as políticas públicas:

Fomos expulsos de Búzios. Dizia o agente de segurança - o artista chegou na cidade. Artista puta que pariu, daqui vocês vão embora. Chegamos na praça, estava todo mundo expondo e eles falaram que a gente não podia expor ali, porque a gente tinha que ter autorização para expor ali. Mas nós somos viajantes, então, se em toda cidade a gente for atrás de autorização vai ficar difícil. Porque quando a gente chega para pedir autorização dizem, não é aqui, é no Centro Pop, não, é na assistência social, não, é na prefeitura, não, é não sei quê. Não tem lugar nenhum, você já trabalha só procurando autorização. E eles falaram que a gente não podia ficar ali porque nossas coisas estavam bagunçando e que onde a gente chega, causa tumulto... porque pra eles a nossa imagem é poluição visual e o que a agente faz, pra eles, é bagunça no chão (VIDA, 2019).

O depoimento acima mostra que muitas vezes a ação que viola direitos parte da ação institucionalizada e direta do Estado, por ação ou omissão dos seus agentes de segurança seja a Polícia Militar, a Guarda Municipal ou a ação de seguranças particulares contratados por comerciantes ou mesmo pelo serviços de limpeza das cidades que expulsam as pessoas do lugar onde dormem com o uso de jatos de água. Projetos de prefeituras pagam a passagem para outras cidade ou as pessoas são 'recolhidas' dos centros urbanos em ações de higienização social e levados compulsoriamente para outros bairros ou outra cidade, especialmente nos momentos nos quais ocorrem grandes eventos nas cidades.

Outra manifestação institucional que verificamos é quando, no sistema judiciário por exemplo, juízes autorizam a retirada dos filhos recém nascidos de mães que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas. Realidade descrita por Flor de Lis:

Eu morava com minha mãe e ela me expulsou por causa do marido dela. Aí eu fui morar na rua com 18 anos. Cheguei em Salvador com meu ex-marido, casei com ele na rua e vim morar em Salvador mais ele. Eu estava até o mês passado na rua, mas agora eu peguei um auxílio, criei vergonha na minha cara, peguei o auxílio e aleguei um quarto pra morar. Estou grávida de dois meses. Mas esse vai ser meu terceiro filho, já tive dois filhos na rua já. Minha filha mais velha faleceu, ela nasceu com hidrocefalia, nasceu muito doente. Isso tem um ano que ela faleceu, o nome dela era Sara. E minha outra filha, chama Samira, ela está no orfanato porque o conselho tutelar tirou ela de mim quando ela nasceu, na maternidade ainda. Eu tenho contato com minha filha, vou lá, visito ela e passo o dia inteiro com minha filha, quase todo dia (FLOR DE LIZ, 2019).

No terceiro capítulo, falaremos sobre a estrutura das políticas públicas e também do contexto de violações produzidas pelo Estado brasileiro, ou seja, dos impedimentos de acesso a direitos produzidos pela estrutura estatal, por exemplo, quando é exigida das pessoas em situação de rua que apresentem comprovante de residência no ato de fazer a matrícula em escola, buscar vaga de trabalho, acessar o sistema de saúde ou ter o benefício de progressão da pena, a ausência da moradia condena a pessoa a não acessar direitos.

Ao atuar dessa forma, o Estado acaba criando uma fronteira de acesso aos direitos que tem como limite, o fato de ter ou não ter um endereço, ser ou não, domiciliado. No sentido prático é o uma ação institucional que define quem é ou não cidadão, quem pode ou não ter acesso a direitos.

Para explorar essa fronteira, esse limite, trazemos aqui o conceito de *Borda Sistêmica*, de Sassen para quem “A desigualdade não cai do céu, se constrói, em nossas sociedades complexas, de maneiras múltiplas.” No livro *Expulsões, Brutalidade e Complexidade na Economia Global*, a socióloga faz uma distinção importante entre os termos, “Exclusão” e “Expulsão”, considerando o primeiro, um movimento que ocorre *dentro de um sistema* e por isso, sempre existe a possibilidade de um melhoramento; já o segundo, implica em estar ou ser jogado para fora do sistema, ou seja, uma vez cruzada essa Borda Sistêmica, o indivíduo passa a não mais existir, a não caber nos censos ou contagens populacionais, torna-se invisível e não há lei que o reconheça (SASSEN, 2016), ou ainda, é destituído da sua condição de sujeito de direitos, seja o direito de acessar direitos, seja o direito de permanecer na rua e ainda assim, acessar os serviços e políticas públicas oferecidos pela cidade.

Sobre as expulsões, nos diz Saskia Sassen:

Os diversos processos e condições que incluem sob o conceito de expulsão têm um aspecto em comum: todos são agudos. Embora o caso mais extremo sejam as pessoas que vivem em pobreza abjeta no mundo inteiro, incluem condições tão diferentes quanto o empobrecimento das classes médias nos países ricos...pessoas deslocadas, armazenadas em campos formais de refugiados, os grupos convertidos em minorias nos países ricos e que são amontoados em prisões e os homens e mulheres em boas condições físicas que estão desempregados e armazenados em guetos e favelas (SASSEN, 2016, p. 11).

A ideia de Limites Sistêmicos terá importância no entendimento de outros aspectos abordados no próximo capítulo sobre as políticas públicas do Governo Federal os diferentes olhares sobre as políticas para a população em situação de rua e a falta de dados oficiais sobre essa população.

## **2.2 A inserção da População em Situação de Rua na Agenda das Políticas Públicas de Direitos Humanos do governo federal**

### **2.2.1 Política Pública e Agenda Governamental**

Podemos tomar como ponto de partida para esse momento da pesquisa os conceitos de política pública e agenda governamental.

Partindo da leitura do artigo *Políticas Públicas: uma revisão da literatura* (2003), no qual Celina Souza afirma, após resgate de diferentes conceitos de políticas públicas, que não há uma única e nem melhor definição para o termo. Em função desta constatação, apresenta um resumo pessoal sobre o que viria a ser política pública:

Política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2003).

No entanto, chama a atenção para o fato de que de uma forma geral as definições sobre políticas públicas guiam nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. E ainda, que do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza das políticas públicas e seus processos. Caso se entenda a política pública como campo holístico, será necessário observar duas dimensões: a primeira

é que, embora seja um ramo da ciência política, ela terá que ser avaliada por outras áreas de conhecimento e da avaliação que pode incluir técnicas quantitativas. Acrescentemos ainda como campos de conhecimento possíveis de diálogo a sociologia, a economia, administração pública e as teorias, métodos e análises que envolvem as políticas públicas. A segunda dimensão que nos apresenta a autora é que mais importante que coerência teórica e metodológica, ela apresente diferentes olhares, e por fim:

Políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistema de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2003).

Importante que seja levada em consideração a atuação de atores que atuam fora do governo e que ocasionalmente ocupam espaços de diálogo dentro da estrutura estatal traduzindo interesses e impactando nas ações dos tomadores de decisões dentro do governo ajudando assim a criar um ambiente que está sempre em transformação.

Na sua dissertação no Programa de Pós-Graduação em administração (PPGA) da Universidade de Brasília, intitulada *Formação da Agenda Governamental: As Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil e na Venezuela* (2008), Marcelo Marchesini da Costa, apresenta dois sociólogos que se preocuparam com os temas, políticas públicas e a construção da agenda governamental: o sociólogo grego Nikolaos Zahariadis e o sociólogo norte americano John Kingdon.

Marchesini cita o sociólogo grego Nikolaos Zahariadis ao afirmar que “o ambiente em que ocorrem as políticas públicas é marcado pela ambiguidade, pois há um conhecimento incompleto e fragmentado sobre os problemas e instrumentos para a ação governamental” (ZAHARIADIS, 2003 apud MARCHESINI, 2008). Segundo o autor, a ambiguidade presente nas políticas públicas não se deve à falta de informação sobre determinado fenômeno, mas na falta de clareza sobre as preferências dos atores relacionados com a política (Idem).

Quanto à formação da agenda governamental, tomemos como referência o artigo *Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental*, no qual Calmon e Costa fazem um levantamento de uma parcela significativa da produção acadêmica sobre o assunto no Brasil. A análise, utilizada para embasar a dissertação de Marchesini, no ano seguinte, reconhece a importância

dos estudos sobre a formação da agenda governamental para análises sobre políticas públicas que utilizam a abordagem qualitativa, reconhece ainda que esta produção se encontra distribuída em diversos centros de conhecimento e que a grande maioria das pesquisas utiliza como referencial teórico o modelo de *Integração de Múltiplos Fluxos* proposto por John Kingdon (1995).

Em função dos resultados já alcançados pelo referido modelo, em função desta pesquisa adotar abordagem qualitativa, em função das informações históricas e dos dados disponíveis sobre as origens da Política Nacional para a População em Situação de Rua, utilizamos esse marco teórico para nos ajudar a analisar os momentos que antecederam a decisão do Governo Federal de inserir esse assunto na agenda governamental.

### **2.2.2 Entendendo o modelo de Kingdon**

O modelo de integração de múltiplos fluxos proposto por John Kingdon e descrito no livro *Agendas, Alternatives, and Public Policies* foi baseado no acompanhamento do desenvolvimento de políticas públicas nas áreas de saúde e transporte nos Estados Unidos. A pesquisa vem na esteira de outros estudos que abordaram a construção das políticas públicas e da agenda governamental como Cobb, Ross e Ross (1976), Villanueva (2000), Birkland (2001), Baumgartner e Jones (1991).

Na análise feita por Calmon e Costa, os autores informam que Stone (1989) denuncia a existência de diferentes correntes teóricas que buscam compreender a construção da agenda governamental e cita como exemplo Cobb e Elder (1983) que partem da orientação de examinar como os assuntos são definidos e como os conflitos na formação da agenda se expandem e são, eventualmente, administrados.

No entanto, há um outro grupo de teóricos ao qual se liga John Kingdon (1995), que detém sua atenção sobre a identidade, características e interações entre os atores políticos envolvidos na formação da agenda incluindo os líderes políticos, grupos de interesse e burocratas. Kingdon, tem como base os pressupostos sobre organizações, fundada no *Paradigma da Racionalidade Limitada*. (CALMON, 2007). Este paradigma, formulado desde 1958, preconiza que:



Os indivíduos possuem, dentre outras características, uma 'memória de longo prazo' e uma 'memória de curto prazo'. A memória de longo prazo é onde os indivíduos aprendem a transformar experiências primárias ou secundárias em regras que especificam as ações a serem tomadas em relação a determinados estímulos. Já a memória de curto prazo pressupõe que há limitações importantes à capacidade cognitiva humana, então ele estabelece um processo de seleção que extrai seletivamente a informação disponível ao redor, categoriza essa informação como relevante ou não, e prioriza essa informação. (JONES,2003 apud CALMON e DA COSTA, 2007)

Assim, o processo de formação de agenda nas organizações seguiria um processo semelhante à memória de curto prazo nas decisões humanas e pode ser assim conceituado:

De uma maneira bastante simplificada, podemos considerar que a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos, incluindo pelo menos (1) o estabelecimento de uma agenda, (2) a especificação das alternativas, a partir das quais as escolhas são feitas, (3) uma escolha final entre essas alternativas específicas por meio de votação no Legislativo ou decisão presidencial e (4) a implementação dessa decisão (KINGDON, 1995, p.2).

Desse ponto de vista, o primeiro processo, ou seja, o estabelecimento de uma agenda, deve também ser esclarecido, uma vez que a palavra "agenda" pode ter muitos usos dentro do contexto da política pública. Para Kingdon:

A agenda, como eu concebo, é a lista de assuntos ou problemas para os quais as autoridades governamentais e as pessoas de fora do governo intimamente ligadas a estas autoridades, recebem séria atenção em um dado momento (KINGDON, 1995, p.3).

Em seguida, Kingdon passa a enumerar os atores que participam da construção da agenda governamental discutindo o papel, a importância e os recursos disponíveis para cada ator, classificando-os em governamentais e grupos de interesses de fora do governo. Lembra-nos de que cada ator ou área pode ter sua própria agenda e cada um deles, em determinados processos, pode atuar como incentivo trazendo um tema para o topo da agenda ou pressionando para que determinada alternativa seja considerada como a mais adequada, ou atuar como obstáculo quando as chances são pequenas para a construção da agenda ou por pressão de um determinado grupo, o tema é colocado no fim da lista de prioridades ou questões orçamentárias.

Nos atores governamentais Kingdon enumera a "administração" incluindo o presidente, sua assessoria e os cargos diretamente a ele ligados, uma vez que quando a administração considera um determinado problema como um item de alta prioridade, muitos outros participantes também o fazem (KINGDON, 1995). O presidente seria

assim, o ator com maior possibilidade de influências na construção da agenda. Além disso:

O poder executivo possui uma unicidade que, mesmo não sendo absoluta, é maior do que a existente no Poder Legislativo e na sociedade civil, por exemplo. Por fim, os indicados pelo presidente para cargos de livre provimento como ministros, por exemplo também são muito importantes na determinação da agenda, em geral como difusores de ideias que não são propriamente suas (DA COSTA, 2008).

No Poder Executivo, além do presidente, Kingdon enumera os servidores de carreira em função da sua estabilidade que permite o desenvolvimento de um conhecimento específico sobre determinado tema; o Poder Legislativo nas esferas federal com os senadores e deputados que podem contribuir na construção de legislações que permitem a inserção de certo assunto na agenda governamental, bem como o corpo técnico dos parlamentares que podem influenciar e qualificar a ação do parlamentar na defesa de determinado assunto e ainda as comissões como local de discussão e aprovação das legislações. Kingdon, classifica os atores não governamentais, definindo que estes incluem grupos de interesse, pesquisadores, acadêmicos, consultores, mídia, partidos e outros atores relacionados às eleições, além do público em geral (KINGDON, 1995).

Destes, segundo Kingdon, o mais importante é o grupo de interesse, ainda mais se, o tema a ser defendido for menos visível e ideológico dentro da estrutura governamental; quando este grupo se integra a um debate já existente; o poder de interferir em eleições como uma função do número de indivíduos que os grupos representam e conseguem mobilizar, além da sua dispersão geográfica e influência e por fim, a coesão, ou seja, a capacidade dos representantes demonstrarem aos demais atores que efetivamente representam uma coletividade e quando conseguem reunir um grande número de pessoas e adotam estratégias

O segundo grupo mais importante são os acadêmicos, pesquisadores e consultores em função da sua especialização em algum assunto, seguidos pela mídia, embora Kingdon, aparece na sua pesquisa como pouco influentes na formação das políticas. No caso desta pesquisa, veremos nos relatos a seguir que a mídia teve importante papel ao noticiar um caso de violência contra a população em situação de rua que alcançou grande repercussão nos noticiários nacionais e internacionais.

Ainda são relacionados os processos eleitorais com as campanhas já que podem trazer à cena novos candidatos com outros interesses e direcionamentos e os

partidos políticos que podem constituir plataformas que podem vir a ser consideradas pela opinião pública e pelo governo.

No entanto, Kingdon adverte que a classificação proposta por ele só tem sentido se analisarmos as diferentes interações entre os atores por meio dos fluxos e processos, destacando que mais importante que encontrar a origem de determinada questão é analisar quais as condições permitiram que determinado assunto se tornasse proeminente na agenda governamental, levando à sua implementação.

As condições serão classificadas em três fluxos independentes: de problemas, de soluções e políticos. Quando estes fluxos se encontram em determinado momento caracteriza o que o autor chama de *Janela da Política*, definida por Kingdon como uma oportunidade para os defensores de propostas impulsionarem suas soluções preferenciais ou para chamar a atenção para seus problemas especiais (KINGDON, 1995).

Ao avaliar o comportamento do *fluxo dos problemas*, Kingdon faz distinção entre condição e problema uma vez que condições podem se transformar em problemas quando se acredita que algo precisa ser feito para mudar a condição. Essa condição pode variar de acordo com os valores de cada indivíduo que participa do processo, o que interfere na percepção sobre quais condições foram diferentes do conceito ideal de cada ator; a comparação com outros modelos estabelecidos e tidos como normativos e as condições não conseguem atingir e também a categorização de problemas em função dos dados observados e a definição do que pode ou não ser considerado problema. Mas, como perceber um problema?

Para Kingdon, há diferenças entre perceber e definir um problema. Uma das formas de identificar um problema é por meio de indicadores, reconhecendo que não são os dados que indicam se há ou não um problema, mas a interpretação que se faz deles. Outra forma de identificar que problemas devem ser considerados é observando os chamados eventos focais que podem ser desastres, crises ou ainda eventos ligados à vida pessoal dos tomadores de decisão e ainda, por meio de retroalimentação (*feedback*) realizada por meio de monitoramentos sistemáticos, ou reclamações recebidas dos atores externos ao governo podem mostrar a efetividade ou não da ação realizada pela política e ainda efeitos imprevistos, positivos ou negativos.

Problemas podem ganhar ou perder importância na agenda governamental ou porque o governo age e acha que resolveu o problema com ações simples, os problemas podem deixar de ser percebidos ou ainda em caso de fracasso de determinado programa ou política.

A falta de recurso é outro elemento que pode interferir da priorização de determinado tema como política pública seja porque se vislumbra um elevado orçamento para a sua execução; a presença de políticas regulatórias em tempos de crises; em período de baixa disponibilidade de recursos no qual o objetivo é a economia dos cofres públicos e em função dessa condição são eleitas ações que apresentem baixo custo para a gestão pública.

Quanto ao *fluxo de soluções*, segundo Kingdon, está relacionado à formulação de propostas de ações governamental. O pesquisador parte do princípio de que ideias circulam dentro e fora do governo e algumas delas se constroem a partir de longos debates recebendo contribuições de vários especialistas. Ao longo dos diálogos são levantados alertas sobre possíveis dificuldades e demandada a serem enfrentadas na implementação e como conciliar desejos e uma forma de expressá-los apropriadamente.

Estas propostas apresentadas por especialistas passam por um processo de seleção e são defendidos pelos chamados 'empreendedores de políticas públicas'. Para que a proposta ganhe visibilidade e venha a tornar-se política pública é fundamental que seja difundida, que o pensamento corrente se dê mais por uma recombinação de elementos já existentes do que o surgimento de novas estruturas e também o item a ser defendido possa se mostrar tecnicamente viável com a eliminação de inconvenientes e especificação de mecanismos de implementação e ainda, que haja a aceitação de valores propostos pelo item compatíveis com valores da comunidade e respondam ao fundamentos de equidade e eficiência.

A proposta apresentada precisa levar em consideração a restrições futuras, sendo a mais importante a restrição orçamentária que acaba definindo a forma de ação a ser priorizada em função de adequação ao menor custo de implementação.

Já o *fluxo político*, é considerado fundamental para a definição da agenda governamental. Esse fluxo diz respeito às campanhas eleitorais, aos partidos políticos, forças políticas organizadas que tem potencial para indicar determinados assuntos como pauta prioritária da agenda.

Outros aspectos que impactam nesta construção é o que Kingdon chama de *disposição nacional*, ou seja, a forma como as pessoas estão pensando num determinado momento e como as forças políticas organizadas atuam para produzir consensos e no caso de haver conflitos, os políticos avaliam o balanço de formas e decidem a partir da sua própria posição e ainda deve ser observando os momentos quando há a mudança de governo (Executivo e Legislativo), já que podem produzir mudanças no contexto político, e ainda a mudança de dirigentes e burocratas em determinada área produz impacto na priorização ou não de determinado assunto.

Há outros processos a serem observados como o estabelecimento de jurisdição uma vez que havendo mudanças de competência de ente para outro, pode trazer impacto na forma como o assunto estava sendo tratado; oportunidades políticas nas quais cada grupo utilizará os recursos disponíveis para incluir ou barrar um tema de ser incluído na agenda, sabendo que os referidos recursos estão constantemente mudando.

Apresentado o marco teórico no qual esta pesquisa está referenciada é necessário a partir daqui apresentar a experiência brasileira de inserção do tema da população em situação de rua na agenda de políticas públicas de direitos humanos do governo federal. O modelo de integração de múltiplos fluxos nos ajudará a avaliar o próximo item e o Capítulo 3.

### **2.2.3 A inserção do tema população em situação de rua na agenda governamental**

Sendo um determinado contexto histórico composto por vários pontos de vista e que a escolha de determinados fatos que compõem uma narrativa histórica possam vir a ser questionados é que não me proponho a fazer uma análise aprofundada de todas as questões e fatos envolvidos no processo de construção das condições que permitiram a entrada do tema da população em situação de rua na agenda do governo federal. Pretendemos apresentar alguns fatos históricos já presentes em dissertações e teses que cuidam do tema, adicionando trechos de entrevistas feitas para esta pesquisa com pessoas que participaram diretamente desse momento de construção que vai dos primeiros contatos da gestão públicas com esse tema até a publicação do Decreto 7.053/2009.

Primeiramente, é necessário observar a proximidade entre a população em situação de rua e os catadores de materiais recicláveis, não somente em função de que muitas pessoas em situação de rua usam a catação como forma de trabalho e sobrevivência, mas também em função do surgimento dos primeiros registros de organização social destes dois públicos.

Segundo a representante da Pastoral do Povo da Rua que atua junto a esta população desde a década de 1970, as primeiras reflexões sobre a possibilidade de organização de populações que estavam à margem da sociedade como os catadores de materiais recicláveis e a população em situação de rua começam em São Paulo, ainda no contexto da ditadura militar, com a criação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e do Partido dos Trabalhadores e dos sindicatos:

A nova ótica deles serem Povo, de se reconhecerem como uma categoria do povo, não mais tratados como casos individuais, mas como povo que estava a caminho e que precisava fazer o seu processo. Isso por volta de 1977/78 que se começa a fazer caminhadas, marchas com a população em situação de rua no centro de São Paulo, na Praça da Sé, onde eles começavam a falar da sua realidade e todos os domingos se encontravam na Casa de Oração. Trazíamos a Bíblia, a questão da caminhada do povo de Deus, inserindo a caminhada do povo da rua que busca a sua libertação... aí já se tomava os carrinhos dos catadores de materiais recicláveis. E naquele tempo era reconhecido como os *lumpem*, e as discussões que fazíamos era se seria esse grupo se organizar? e muita gente dizia que não que eles eram do *lumpem*, que eles não tinham condição nenhuma e quem ia fazer a revolução, quem ia fazer a mudança estrutural eram grupos organizados, eram os metalúrgicos e que aí foram nascendo os sindicatos e que esse grupo a gente poderia acompanhar pela fé (Informação Verbal)<sup>21</sup>

A história de organização da população em situação de rua está muito vinculada à organização dos catadores de materiais recicláveis. Para a representante da Pastoral:

É muito difícil você pensar como você responde a todas as situações e o único caminho que se tem hoje nesse sistema capitalista que a gente vive é a política pública. A gente tem que lembrar que teve a Constituição de 88 que começa a garantir direitos então você insere a população em situação de rua nesse contexto também, e a compreensão de que eles tinham os mesmos direitos que os outros também têm (BOVE, 2019).

Começam, segundo a representante da Pastoral, as discussões a partir de metodologia criada de aproximação, agora em Belo Horizonte, sobre direitos e políticas públicas e a identificação de necessidades, quais as demandas, quais os sofrimentos e nesse momento começa a ser criado vínculo com a organização de São Paulo.

---

<sup>21</sup> Entrevista concedida por BOVE, Cristina. Entrevista. [mai. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (59 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

Segundo o site do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) este movimento surgiu,

Em meados de 1999 com o 1º Encontro Nacional de Catadores de Papel, sendo fundado em junho de 2001 no 1º Congresso Nacional dos Catadores(as) de Materiais Recicláveis em Brasília, evento que reuniu mais de 1.700 catadores e catadoras. No congresso foi lançada a *Carta de Brasília*, documento que expressa as necessidades do povo que sobrevive da coleta de materiais recicláveis (MNCR, 2019. Disponível em: < <http://mncr.org.br/sobre-o-mncr/sua-historia>>).

Do encontro, a população em situação de rua participou do último dia, vindo de ônibus de várias cidades do Brasil onde já havia algumas discussões como Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Belo Horizonte, para se juntar aos catadores de materiais recicláveis na marcha que foi realizada na Esplanada dos Ministérios. O grupo da população em situação de rua naquele momento se identificou como “*A Rua em Movimento*”<sup>22</sup>. A referida *Carta de Brasília*, teve seu conteúdo dividido em duas sessões, a primeira tratava das demandas dos catadores e os processos de inclusão produtiva na gestão pública de resíduos e a criação de uma política nacional, e uma segunda parte que tratava da cidadania dos Moradores(as) de Rua, trazendo demandas específicas desse público.

As demandas estão assim descritas: 1) reconhecimento, por parte dos governos, em todos os níveis e instâncias, da existência da População de Rua, incluindo-a no Censo do IBGE e garantindo em lei a criação de políticas específicas de atendimento às pessoas que vivem e trabalham nas ruas, rompendo com todos os tipos de discriminação; 2) integração plena da População de Rua na política habitacional que garanta e subsidie a construção de casas em áreas urbanizadas, e que parta da recuperação e desapropriação dos espaços ociosos nos centros das cidades, garantindo-lhes o direito à cidade; 3) priorização da geração de oportunidades de trabalho, com garantia de acesso a todos os direitos trabalhistas, aos Moradores de Rua, superando especialmente as discriminações originadas na falta de domicílio e/ou na indicação de endereços de albergues; 4) promoção de políticas públicas de incentivo às associações e cooperativas de produção e serviços para e com os Moradores de Rua; 5) garantia de acesso à educação de todos os Moradores de Rua, especialmente das crianças, em creches e escolas, independente

---

<sup>22</sup> Em busca realizada no Google com o termo “Rua em Movimento” foi possível encontrar registros de encontros realizados em algumas cidades como Porto Alegre e algumas dissertações, além de um curta metragem sobre o direito à cidade.

de comprovante de residência, possibilitando também a inclusão das famílias que moram nas ruas no programa Bolsa-Escola; 6) inclusão dos Moradores de Rua no Plano Nacional de Qualificação Profissional, como um segmento em situação de vulnerabilidade social, garantindo seu encaminhamento a formas de trabalho que geram renda; e 7) garantia de atendimento no Sistema Único de Saúde - SUS aos Moradores de Rua, abrindo também sua inclusão nos programas especiais, como “saúde da família” e similares, “saúde mental”, DST/AIDS/HIV e outros, instituindo “casas-abrigo” para apoio dos que estão em tratamento.

Além da narrativa acima feita por Anderson Miranda, outra fonte que trata dos fatos relativos a esse período é a tese de Carolina Ferro, *Desafíos de la participación social: alcances e límites de la construcción de la Política Nacional para la Población em Situación de Calle en Brasil*. Ao longo de sua tese e em especial no capítulo II, a pesquisadora descreve a trajetória do contato entre sociedade civil (pessoas em situação de rua, entidades sociais e religiosas que já atuavam junto a este público) com o governo federal relatando avanços possíveis e as tensões no processo de construção da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no período de 2003 a 2009.

A aproximação entre a população de rua e representantes do governo federal tem início no dia 23 de dezembro de 2003, quando o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de articulação entre o então chefe da Secretaria Geral da Presidência da República Gilberto Carvalho, a *Pastoral do Povo da Rua da arquidiocese de São Paulo* na pessoa do Padre Júlio Lancelot, da prefeita de São Paulo Marta Suplicy e representantes da *Organização do Auxílio Fraternal (OAF)*, participou da inauguração da *Casa Cor da Rua*<sup>23</sup>, junto com os Catadores de Materiais Recicláveis e a População em Situação de Rua.

Esse momento tornou-se referência na história tanto do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis – MNCR, quanto do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. Na inauguração o Presidente Lula fez um discurso do qual citamos o seguinte trecho:

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

---

<sup>23</sup> A Casa Cor foi um projeto social que tinha como missão ser um espaço de divulgação de arte-reciclagem buscando contribuir com o potencial criativo e produtivo da população adulta de rua e jovem em situação de risco social.



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 (Trecho do discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Brasil, 2003c in FERRO, 2011).

Esse momento ganha grande destaque na mídia da época e o fato de o presidente, pessoalmente, manifestar interesse em relação à necessidade de criar políticas públicas para os dois públicos deu visibilidade nacional para os temas.

No mesmo evento foi lançado o Selo Amigo do Catador, que tinha como objetivo reconhecer as ações desenvolvidas por gestores públicos e entidades que se destacassem na construção de ações de inclusão social e produtiva dos catadores de materiais recicláveis nos processos de gestão de resíduos dos municípios.

Importante observar que os catadores de materiais recicláveis se destacaram em função da sua organização política nacional já naquele momento e pelo fato de seu movimento social (MNCR) ter sido ‘apadrinhado’ pelo presidente. A visibilidade dos catadores permitiu discutir os problemas mais específicos do fenômeno da população em situação de rua fortalecendo gradualmente o processo de inclusão do tema na agenda do governo federal.

Ainda em 2003 foi criado o Comitê Interministerial de Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Lixo (CIISC)<sup>24</sup>, pelo Decreto sem número de 11 de setembro, no qual tiveram lugar,

As primeiras discussões concretas no Governo Federal sobre a população em situação de rua e a necessidade de conhecer suas demandas...dessa forma, por meio dos espaços de participação aberto aos catadores que o Governo Federal começa a advertir uma necessidade social por conhecer, discutir e pensar políticas públicas para a problemática da população em situação de rua (FERRO, 2011).

No seminário promovido pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, intitulado *Violência Letal Contra a População em Situação de Rua no Brasil: Construir*

---

<sup>24</sup> “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.).

*Propostas para Enfrentar Aspectos de um Genocídio*, nos dias 13 e 14 de setembro de 2018 em Brasília-DF, Anderson Lopes Miranda<sup>25</sup>, apoiador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, apresentou o seguinte depoimento:

Em agosto de 2004 (do dia 16 ao dia 22), 15 pessoas foram brutalmente atacadas enquanto dormiam no centro de São Paulo. Sete da rua morreram e mais duas pessoas morreram pós massacre, duas testemunhas, então, no total foram 9 pessoas. A gente tem alguns nomes que nos marcaram muito forte. A Maria Baixinha que tinha mais de 60 anos; o Antônio Carlos Medeiros; o Cosme Rodrigues, o Odilon e dois desconhecidos. Eu não me lembro aqui quem era o Pantera. Pantera era um homossexual que foi morto na Joao Mendes, do lado do Fórum João Mendes e como eu disse ontem deceparam todo o órgão genital do Pantera. Nesse ato (do dia 25 de agosto) tinha mais de 5 mil pessoas participando dessa mobilização e dessa organização e aí após o ato, outro ataque. A Marta era prefeita na época e havia uma criminalização do estado jogar para o município e o município para o estado. A gente sabia também a importância de mobilizar os políticos. Conseguimos levar os parlamentares da comissão de direitos humanos da câmara dos deputados federais. Na época ainda era a delegada Zulaiê Cobra, ela não entendia muito bem o que estava acontecendo. Márcio Thomaz Bastos, ministros e conseguimos sensibilizar até o governo federal nesse sentido do massacre. Depois de um ano a gente começou a se organizar de fato. Em 2004 lançamos em São Paulo o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)<sup>26</sup> mas se efetivamos de fato em Belo Horizonte, no dia 07 de setembro de 2005, com apoio da Pastoral Nacional do Povo da Rua no Festival Lixo e Cidadania com mais representações de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília onde a gente lança a nossa primeira carta escrita num papel de pão e posteriormente redigida num papel oficial (MIRANDA. A, 2018).

No entanto, apesar dos avanços alcançados até esse momento, o ano de 2004 mostrou-se fundamental para a concretização da inserção problemática da população em situação de rua na agenda do Governo Federal em função de três fatores: Primeiro, o massacre da Sé, descrito por Anderson Miranda, no mês de agosto, em seguida a realização do *III Festival Lixo e Cidadania*, em Belo Horizonte; em segundo, criação do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS)<sup>27</sup> e o fato de o

---

<sup>25</sup> Anderson Lopes Miranda atualmente é apoiador do Movimento Nacional da População em Situação de Rua - MNPR. Vem de trajetória de rua e participou da organização e da fundação do MNPR e de 2016 a 2018 foi assessor do vereador Eduardo Suplicy em São Paulo.

<sup>26</sup> O MNPR definiu, em função dos fatos ligados ao massacre da Sé, o dia 17 de agosto como o **Dia Nacional de Luta da População em Situação de Rua**. Atualmente há um Projeto de Lei tramitando no Congresso Nacional para o reconhecimento oficial dessa data.

<sup>27</sup> As funções de secretaria executiva do CIISC eram exercidas pelo MDS. O Comitê era composto por vários ministérios, caixa econômica, BNDES e os representantes do MNCR e OSC tinham acento em todas as reuniões e seu objetivo era criar e articular políticas setoriais e acompanhar a implementação dos programas voltados à população catadora de lixo. O Decreto S/Nº, foi revogado pelo Decreto 7.405 de 23 de dezembro de 2010.

Presidente Lula ter convidado para o cargo de ministro, o ex-prefeito de Belo Horizonte Patrus Ananias, do Partido dos Trabalhadores (PT) e que havia desenvolvido as primeiras políticas públicas para a população em situação de rua. Patrus, ao participar do Festival, já na condição de ministro, “se comprometeu a incluir a população em situação de rua como uma das prioridades do MDS e abrir espaços de discussão sobre o problema.” (FERRO, 2001); e em terceiro, o reencontro no Presidente Lula, acompanhado do Ministro Patrus Ananias com os dois públicos às vésperas do Natal, durante o qual assinam um convênio nº 1420, com o objetivo de capacitar e fortalecer institucionalmente os catadores e realizar ações destinadas à população em situação de rua, criando no MDS, para a coordenação do referido convênio, uma área específica dando assim respostas a compromissos assumidos quando da sua participação no Fórum, meses antes.

Desta maneira, através de uma conjugação de fatores que incluem, por um lado, a incidência da sociedade civil por meio da luta dos catadores, da articulação das OSC, e das reivindicações e organização alcançada, ainda que incipiente, da população em situação de rua, assim como fatores relacionados com o peso da iniciativa do alto escalão do Poder Executivo, a partir de 2004, a problemática das pessoas em situação de rua se inclui na agenda do Governo Federal e mais, na agenda de trabalho da Presidência da República e do MDS (FERRO, 2011).

Nesse contexto o Governo Federal ao trazer o problema da população em situação de rua para a agenda do governo, abre espaço para a participação social na etapa de discussão e formulação de políticas públicas. Tal postura de governo, “depende, entre outros elementos, da linha político-ideológica do governo e da trajetória dos técnicos encarregados de levar a cabo a construção da política Pública” (DAGNINO et al., 2006 in FERRO, 2011)<sup>28</sup>.

O Governo Federal havia dado os meios para a participação social que a partir de 2005 e o MDS promoveu um processo inédito, no âmbito federal, de discussão sobre as demandas específicas da população em situação de rua, tanto com os gestores e técnicos do governo quanto promoveu iniciativas que possibilitaram discussões coletivas com representante de vários estados e ainda a formulação coletiva de políticas públicas intersetoriais.

#### **2.2.4 Saindo da assistência social, chegando aos Direitos Humanos**

---

<sup>28</sup> “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).

Após a assinatura do convênio nº 1420, o MDS, por meio da *Secretaria Nacional de Assistência Social*<sup>29</sup> e especificamente na sua área de *Proteção Social Especial* (PSE) começa a discutir a criação de políticas específicas para a população em situação de rua, já que o convênio previa o financiamento de ações destinadas exclusivamente para esta população.

A primeira ação proposta foi a realização de um levantamento com o intuito de identificar onde havia experiências com ou realizado pelas próprias pessoas em situação de rua. Para esse fim a SNAS desenvolveu duas ações:

A primeira voltada para as gestões municipais, que permitiu conhecer quais tinham políticas ou programas voltados para as PSR<sup>30</sup> e realizou um primeiro levantamento preliminar sobre o perfil e número deste segmento populacional. A segunda ação foi um levantamento das cidades onde havia OSC que atuavam com esta população, fóruns de discussão da sociedade civil e onde a própria PSR tinha um grau mínimo de organização. Foram encontradas unicamente 12 cidades em todo o país dentro das quais havia sido desenvolvido algum tipo de iniciativa da sociedade civil e alguma experiência iniciada pela prefeitura (FERRO, 2011).

Em setembro de 2005, com os resultados do referido levantamento o MDS organizou o *I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua*, em Brasília, que contou com a presença, além do Governo Federal, de representantes da população em situação de rua e OSC dos 12 municípios mapeados<sup>31</sup>. Segundo cartilha produzida pelo MDS relatando o evento, naquele momento o encontro buscava mapear os atores e demandas, conhecer as experiências desenvolvidas pelos municípios, informar sobre as políticas de atenção à população em situação de rua desenvolvidas pelo MDS, levantar propostas e discutir os desafios e estratégias

---

<sup>29</sup> O MDS, criado em 2004, deu origem à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Dentro desta Secretaria foram concebidos dois departamentos: de Proteção Social Básica e a de Proteção Especial (PSE). A PSE ficou responsável por pensar e gerenciar o convênio com os catadores de materiais recicláveis e, conseqüentemente, foi a partir deste departamento que o Ministério começou a discutir o fenômeno das pessoas em situação de rua.

<sup>30</sup> Pessoas em Situação de Rua (PSR)

<sup>31</sup> Participaram do I Encontro: "(...) 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 Luís e Brasília); 05 especialistas no tema, na condição de assessores à coordenação do evento, e 17 representantes das diversas secretarias do MDS...12 representantes dos governos municipais, 12 representantes de OSC e 10 representantes de fóruns ou entidades de população em situação de rua" (Brasil, 2006<sup>a</sup>, p.12)

para a elaboração de políticas nacionalmente articuladas e discutir estratégias que garantissem a participação e o controle sociais.

No encontro a sociedade civil (OSC e pessoas em situação de rua) criticaram principalmente a fragmentação das políticas e a intersetorialidade como um dos grandes desafios para a sua efetivação. Houve ainda o reconhecimento da necessidade de elaborar políticas que fossem além da área da assistência social de forma a envolver políticas nas áreas da saúde, trabalho, habitação, educação e a intersetorialidade como uma estratégia com possibilidades reais de saída da situação de rua. Ali também, o MDS se comprometeu a elaborar uma política setorial nacional no âmbito da assistência social e informou sobre iniciativas que vinham sendo tomadas com o objetivo de criar um grupo de trabalho que tinha como objetivo elaborar políticas intersetoriais. Assim o MDS assume o papel de articulador entre os ministérios e destes com a sociedade civil.

A importância do I Encontro Nacional se dá em função de alguns aspectos inovadores e inéditos no diálogo entre sociedade civil ligadas ao tema e o governo federal naquele momento: o reconhecimento da intersetorialidade como estratégia de construção de políticas; a participação social e o protagonismo da população em situação de rua bem como o reconhecimento da trajetória de ações das organizações em contraposição ao papel passivo que o estado tivera até então, em relação a esse tema; o ineditismo do evento que permitiu pela primeira vez, a vocalização da população em situação de rua junto a gestores públicos federais e ainda, o Encontro possibilitou o encontro dos representantes, gestores municipais de diversos municípios de regiões diferentes do país para a troca de experiências.

Ainda que naquele momento houvesse a manifestação da vontade de se organizar nacionalmente, a articulação da população em situação de rua era ainda muito frágil no início daquele diálogo em 2005. No entanto aos poucos a organização da sociedade civil vai se firmando por suas próprias iniciativas e pelo impulso dado pelo MDS. Logo depois do *I Encontro Nacional da População em Situação de Rua*, é oficializada a criação do MNPR por ocasião do IV Festival Lixo e Cidadania.

Havia o reconhecimento da necessidade de gerar um marco jurídico com o objetivo de garantir, no âmbito federal, os direitos de assistência social para esta população, pois até aquele momento não havia nenhuma que a incluísse como público

beneficiário, nem mesmo na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Até que em 30 de dezembro de 2005 foi publicada a Lei Nº 11.258 inclui a população em situação de rua como público das políticas, programas e serviços federais de assistência social.

A lei acima serviu de marco normativo que fundamentou a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), cujo objetivo consistia em pensar políticas intersetoriais para a PSR, como resposta à demanda apresentada pela sociedade civil durante o I Encontro Nacional, realizado pelo MDS. Vale destacar que a elaboração do Decreto para a criação do GTI coincide com a elaboração do Decreto 5.940 que beneficiaria os catadores de materiais recicláveis.

O Decreto do GTI foi elaborado de forma colaborativa entre MDS e atores da sociedade civil (MNPR, Pastoral Nacional do Povo da Rua e OAF) e publicado por meio de Decreto S/N de 25 de outubro de 2006, juntamente com o Decreto 5.940 que instituiu a coleta seletiva solidária nos órgãos públicos federais e a destinação dos resíduos às cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis.

Segundo o Decreto, o GTI tinha o objetivo de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua, devendo primar por ações intersetoriais entre as várias políticas. O Grupo era formado por representantes (titular e suplente) dos Ministérios: MDS, Saúde, Educação, Cidades, Trabalho e Emprego, Cultura e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

O Decreto de outubro de 2005, previa 60 dias como prazo para a conclusão de seus trabalhos, prorrogável por mais 30 dias. No entanto o GTI somente começou suas atividades em março de 2007 e as concluiu em março de 2009.

A incongruência temporal demonstrou certa incompreensão do Governo sobre a complexidade dos trabalhos que seriam realizados. Na sociedade civil, igualmente, se teve a expectativa de tempo muito mais breve do que na realidade levou para a realização dos trabalhos (FERRO, 2011).

O MDS apresentou como justificativa para o prolongado tempo de atividade do GTI, a decisão de estimar e caracterizar a população em situação de rua, já que o Censo decenal não a incluía e de submeter a Consulta Pública e debates o texto da política nacional para a população em situação de rua.

No Decreto que criou o GTI, a participação social é garantida, sendo estabelecido que:

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).

Com a participação definida assim de forma facultativa houve manifestação, por parte da sociedade civil, de garantir de forma permanente a representação no comitê. O MDS propôs então, que seria assegurada a participação de um representante do MNPR e um do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) para representar as gestões municipais. Essa decisão foi mantida e a sociedade civil participou de todas as reuniões, incluindo a Pastoral Nacional do Povo da Rua. A essa proposta a sociedade civil reagiu apresentando como contraproposta a participação de cinco a seis representantes da população em situação de rua de diferentes estados e pelo menos três representantes de OSCs que atuavam junto à população em situação de rua.

A postura da nova equipe foi marcada pela alteração de acordos previamente estabelecidos o que produziu descontinuidade no diálogo e frustrou expectativas da sociedade civil quanto à sua participação no processo. O MNPR almejava obter maioria do GTI, no entanto o MDS argumentou que naquele momento o Movimento ainda era muito frágil e suas ações estavam basicamente centradas em São Paulo e Belo Horizonte. Em função disso o MDS aceitou ampliar a representação do MNPR para dois representantes, um de São Paulo e outro de Minas Gerais e ainda foi solicitada a participação da Pastoral Nacional do Povo da Rua, em função da larga trajetória na temática e, naquele momento, possivelmente a única OSC de atuação nacional estando em vários estados.

Cronologicamente o trabalho do GTI se dividiu em duas etapas: a primeira, de marços de 2007 a maio de 2008 e a segunda, de junho de 2008 a maio de 2009, coincidindo com a realização do *II Encontro Nacional da População em Situação de Rua* e o término dos trabalhos do GTI.

Ao longo das reuniões havia debates temáticos nos quais, em cada reunião, era trazido um tema relevante para a população em situação de rua: saúde, habitação,

educação e a cada tema, cabia ao ministério responsável pela pasta em destaque, realizar levantamento entre seus projetos e ações e observar: I – aqueles que eram direcionados especificamente para a população em situação de rua; II – aqueles criados para outros públicos mas que poderiam incluir a PSR no seu público beneficiário.

As fragilidades observadas no GTI estavam relacionadas ao fato de inexistirem espaços de discussão e oferta de serviços e políticas, fora do campo da assistência social e a falta de assiduidade dos representantes dos ministérios nas reuniões. Os dois ministérios mais envolvidos nas discussões foram MDS e Ministério da Saúde. A participação social tinha o objetivo de informar aos representantes do Governo Federal as demandas e especificidades da PSR, qualificando e enriquecendo o debate e buscando sensibilizar os gestores públicos. No entanto, por ser um espaço de caráter consultivo, teve pouco ou quase nenhum poder de decisão e capacidade limitada para produzir pressão na estrutura governamental. Isso dificultou o enfrentamento ao desinteresse de alguns ministérios.

Nesse contexto de contato entre as duas naturezas, sociedade civil e gestão pública, por falta de conhecimento dos problemas da PSR, assim como a sociedade brasileira, os atores estatais acabavam estigmatizando esse público enquanto a sociedade civil, em função do pouco entendimento do funcionamento da gestão pública não entendia como transformar suas reivindicações em políticas públicas. Assim, tanto as demandas quanto as respostas a elas, foram sendo construídas no processo participativo.

Em função da inexistência ou quase nenhuma informação quantitativa ou qualitativa sobre as PSR, o GTI tentou incluir esta população no Censo Decenal do IBGE em 2010. O IBGE descartou essa possibilidade. Então, em 2007, como resposta à posição negativa do IBGE, o GTI aprovou a realização do estudo intitulado *Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*, coordenado pelo MDS.

A pesquisa, fundamental para a elaboração da política dando ao gestor público informações mais detalhadas sobre a PSR, marcando um avanço significativo do GTI na sua primeira fase, não obstante as dificuldades enfrentadas como instituição, conseguiu avançar. O MNPR participou do planejamento, elaboração e execução do levantamento dando legitimidade a ação e favorecendo a sua articulação no âmbito



nacional. Durante a execução houve queixas dos representantes da sociedade civil principalmente sobre a falta de treinamento dos pesquisadores contratados e quanto à falta de coordenação entre a empresa contratado, MDS e os membros do MNPR. Mesmo com todas as contradições, o levantamento contou cerca de 50 mil pessoas em situação de rua nas capitais e cidades acima de 300mil habitantes e informações importantes sobre seu perfil socioeconômico.

Na segunda etapa do GTI iniciada no início de 2008 foi apresentada em consulta pública uma primeira proposta do documento intitulado *Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua* cujo objetivo era incluir sugestões da sociedade civil e gestores municipais. O documento trazia uma síntese das discussões do GTI até aquele momento e além da consulta pública o documento foi discutido em várias cidades como São Paulo, Fortaleza, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, por meio de seminários que reuniram a população em situação de rua, gestores públicos, e a academia<sup>32</sup>, em especial na cidade de São Paulo.

A fase de consulta pública estava estimada até junho e julho de 2008 no entanto, se estenderam e em novembro o GTI lança a segunda versão atualizada da Política Nacional que também foi apresentada para consulta pública para receber mais propostas vindas da sociedade civil até o mês de janeiro de 2009 e finalmente, após revisão e análise de imensa quantidade de informações vinda de vários lugares do país, o MNPR juntamente com a Pastoral Nacional do Povo da Rua, realizou em Belo Horizonte a discussão do texto final da Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Após a realização desse encontro, aconteceriam ainda mais duas reuniões do GTI nas quais cada ponto proposto no documento foi discutido, alguns sendo questionados, discutidos e negociado novamente, processo que resultou na modificação de algumas propostas, bem como a eliminação ou ampliação de outras.

Na última reunião do GTI foram concluídas as discussões para iniciar a etapa de apresentação da versão final no *II Encontro Nacional sobre População em Situação*

---

<sup>32</sup> Algumas academias que se mobilizaram para discutir e propor políticas foram: Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade de Brasília (UnB) e Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG).

de Rua, realizada em maio de 2009, tendo assim encerrados os trabalhos do GTI com a sistematização de uma proposta de política consensuada.

Participaram do encontro, representantes de várias OSC, movimentos sociais, a população em situação de rua, do CONGEMAS, conselhos de políticas públicas e autoridades do Governo Federal.

O evento foi marcado por grande tensão e desgaste nas relações entre sociedade civil e Governo Federal em função de problemas na organização administrativa do MDS, fator que ocasionou a diminuição sensível do número de pessoas em situação de rua e OSC, gerando frustração por parte dos representantes presentes; o pouco compromisso de alguns ministérios que ou não participaram da mesa de abertura e do evento ou enviaram técnicos que não haviam participado das reuniões do GTI, o que mostrou que o fato de estar incorporado na agenda da Presidência da República, não teve suficiente força para sua aceitação e adesão de alguns ministérios; e ainda, a dificuldade de pensar estratégias conjuntas para a implementação da Política Nacional, uma vez que demandas e propostas não receberam o compromisso do Governo Federal conforme expectativa da sociedade civil que esperavam o anúncio de leis e decretos nos respectivos ministérios que compunham o GTI. Logo, ficou marcada uma distância entre as propostas da Política Nacional e a pouca disponibilidade dos ministérios em assumir compromissos para a efetivação dela.

Em definitivo, o texto final da Política Nacional discutido durante o II Encontro Nacional não teve o alcance como ferramenta política para exigir o respaldo dos ministérios, o qual impossibilitou a prática do seu conteúdo devido à falta de dispositivos legais (leis ou decretos, por exemplo). Desta forma, o texto final da Política Nacional se constituiu mais como uma referência, que serviu como guia para futuras construções de política públicas. O grande desafio passou a ser que as propostas contidas naquele documento se transformassem em direitos efetivos, por meio de instrumentos reguladores adequados (leis, decretos, portarias) (FERRO, 2001).

Ao fim do encontro e como resultante do clima de tensão, um representante do MNPR levou a *Carta de Brasília Aberta ao Presidente da República Federativa do Brasil*. Esta carta marca uma ação de afastamento entre as duas partes já que de um lado mostra o MNPR articulando com outros atores e os representantes do MDS, pego de quase que de surpresa, atribuíram sua existência às ‘sintonias diferenciadas’ vivenciadas durante o Encontro Nacional. A Carta, assinada pelo MNPR e pelos

representantes da sociedade civil, continha treze pontos considerados prioritários para a implementação da Política Nacional e que deveriam ser postos em prática no prazo de um ano. Além dos pontos prioritários solicitava a criação de um Comitê Nacional, com o objetivo de acompanhar e monitorar a implementação da Política no Brasil.

Após o II Encontro a relação Governo Federal e sociedade civil estava profundamente desgastada, em especialmente com o MDS. O GTI deveria reunir-se novamente para finalizar o texto e publicar o texto da Política Nacional bem como criar estratégias de implementação, no entanto em função dos conflitos, o GTI não mais se reuniu.

No mês de agosto, por convite e articulação da sociedade civil e representantes da Presidência da República, foi realizada uma reunião com representantes do MDS, cujo objetivo era a criação de um decreto presidencial com base no texto da Política Nacional discutido durante o II Encontro Nacional.

Na proposta final da Política Nacional, a sociedade civil atuou para que fossem garantidos mecanismos e instâncias consideradas indispensáveis entre elas: a criação de um centro de direitos humanos para a população em situação de rua; a criação de um Comitê Intersetorial para monitorar a implementação da Política Nacional que fosse deliberativo e que contasse com a participação de representantes sociais e ainda, a criação de uma coordenação do comitê que estivesse na Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Esta última demanda se deu em função do entendimento de que era necessário que a Política Nacional fosse coordenada por um órgão capaz de dialogar e agregar outras áreas das políticas sociais, tirando assim, o foco da assistência social.

Após um último encontro do *Fórum Nacional Provisório da População em Situação de Rua*, no mês de setembro, que se reuniu para discutir e sugerir mudanças no texto do decreto e após intensa negociação com o Governo foi assinado pelo Presidente Lula, no dia 23 de dezembro de 2009, o Decreto Presidencial 7.053 que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Para ajudar na compreensão dos desdobramentos históricos que levaram à inserção da população em situação de rua na agenda do governo federal, apresento

abaixo um quadro com os principais eventos, respectivas datas e alguns atores que atuaram na sua efetivação.

**Quadro 1 – Formação histórica da agenda da População em Situação de Rua**

<b>ANO</b>	<b>FATOS HISTÓRICOS</b>
<b>1977/78</b>	Primeiras marchas com a PSR em São Paulo no contexto das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)
<b>1999</b>	I Encontro Nacional dos Catadores de Papel
<b>2001</b>	É criado o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) durante o 1º Congresso Nacional dos Catadores em Brasília. Lançada a Carta de Brasília, trazendo demandas dos catadores(as) e da População em Situação de Rua.
<b>Set. 2003</b>	Criação do Comitê Interministerial de Inclusão dos Catadores de Lixo
<b>Dez. 2003</b>	Presidente Lula visita a <i>Casa Cor da Rua</i> com Catadores (as) e PSR e passa a se encontrar com estes públicos sempre em data próxima ao Natal até 2011.
<b>Jan. 2004</b>	É criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Patrus Ananias é convidado para ser Ministro.
<b>Ago. 2004</b>	Acontece o Massacre da Sé. Esse fato teve grande repercussão nacional e mobilizou diferentes atores como representantes de movimentos sociais, da igreja católica, de parlamentares, do poder executivo. A mobilização popular exigia propostas de políticas públicas do governo de São Paulo e do Governo Federal para esta população.
<b>Dez. 2004</b>	O Presidente participa do Natal dos Catadores (as) e PSR em SP e assina o <i>Convênio 1.420</i> cujo objetivo era capacitar e fortalecer os catadores (as) e realizar ações para a PSR.
<b>Set. 2005</b>	<i>I Encontro Nacional da População em Situação de Rua</i> , realizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS em Brasília (01 e 02 set.) e contou com a presença e participação da sociedade civil.
<b>Set. 2005</b>	<i>Criação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)</i> durante o IV Festival Lixo e Cidadania em Belo Horizonte (05 a 10 set.). O Presidente e a ministra do Meio Ambiente participaram da abertura do Festival.

<b>Dez. 2005</b>	Publicação da Lei 11.258 que altera a Lei nº 8.742, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e inclui as pessoas que vivem em situação de rua.
<b>Out. 2006</b>	Criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para elaborar estudos e propostas de políticas públicas e construir o texto da Política Nacional.
<b>Mai. 2009</b>	II Encontro Nacional da População da Rua em Goiânia. Leitura e discussão da proposta de texto da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Representante da sociedade civil leva Carta de Brasília Aberta ao Presidente da República.
<b>Nov. 2009</b>	Resolução Nº 109 – Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais de alta complexidade que atuam também com a população em situação de rua como Serviço de Acolhimento Institucional, Serviço de Acolhimento em República, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências
<b>Dez. 2009</b>	<b>Publicação do Decreto 7.053 que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR)</b> , definindo a Secretaria Especial dos Direitos Humanos como coordenadora das Políticas para a PSR e cria o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua).

Fonte: dados disponíveis na pesquisa

### **3. BALANÇO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO PERÍODO 2009-2018.**

Neste terceiro capítulo propomos o exercício de refletir sobre como a política pública pode concretizar direitos humanos. Para isso faço, primeiramente, a reflexão em torno da relação política pública e direitos humanos; em seguida, uma discussão sobre se há ou não um modelo de política adotado pelo Estado brasileiro no qual estão inseridas as políticas ora existentes; logo depois abordo as questões em torno da contagem da população em situação de rua e por fim, um levantamento de dados sobre as principais políticas públicas implementadas pelo governo federal após a publicação do Decreto 7.053/2009.

Ao longo do capítulo descrevemos os avanços, mas também os processos que impedem o acesso da PSR aos seus direitos, muitos deles produzidos pelo próprio Estado, o que acaba confirmando a existência de limites sistêmicos, segundo o conceito da Saskia Sassen. São limites produzidos pelas estruturas econômicas e o estado passa a agir como instrumento institucional do sistema econômico. Na prática isso quer dizer que na nossa sociedade quem produz riqueza possuiu o status de cidadão e por isso acessa direitos, dependendo da sua posição da escala de riqueza. Os que não produzem riqueza, não só lhe são negados direitos, mas também desaparecem para a gestão pública, para a contagem do censo.

Um ótimo exemplo da produção institucional desse limite é o diálogo transcrito no início da introdução desta pesquisa. Quando as instituições constituídas pelo Estado para prestar serviços e políticas públicas que garantam acesso a direitos básicos como educação, saúde, trabalho, habitação são obrigados por lei, a exigir das pessoas que estão em situação de rua um comprovante de residência ou endereço de referência, a escola, o posto de saúde, a empresa e a secretaria de habitação passam a ser instrumentos de violação dos Direitos Humanos.

A mesma tensão vamos encontrar na decisão do juiz que decreta a retirada do filho daquela mãe que está em situação de rua e entrou no SUS em trabalho de parto, porque, do ponto de vista dele, esta mulher não é um bom referencial moral para o seu filho, nem tem condições de cria-lo na situação de rua; ou ainda no caso do preso que ao se aproximar o fim do cumprimento da sua pena, não consegue a progressão por não possuir uma casa e permanece no sistema prisional ou muitas vezes sem parentes à sua espera, sem documentos pessoais, somente com a roupa do corpo e o alvará de soltura ou carteira de liberdade condicional e sem nenhuma assistência, é posto em liberdade para voltar à situação de rua; ou ainda no caso de pessoas que passaram por cirurgia e precisam de cuidados prolongados no SUS, por não ter uma casa, terminam os seus cuidados na rua. Além daquelas situações onde a gestão pública possui proatividade para atuar com a saúde das pessoas na rua, vale pensar, se é possível, por exemplo, começar e terminar um tratamento para tuberculose na situação de rua.

Para descrever esse estado de tensões produzidas pelo Estado utilizamos o termo Nós Górdios<sup>33</sup>. A noção de Nó Górdio diz respeito a determinada situação de difícil solução, mas que em determinadas circunstâncias é possível ser solucionada. Estendendo o conceito para o campo das políticas públicas, verificamos que se trata de vários pontos de tensão que podem ser criados pelo rigor do Estado, pela burocracia, pelo preconceito e pela discriminação. Como desatar muitos desses nós que estão naturalizados na cultura das nossa sociedade sobre o que é uma pessoas em situação de rua?

Como a proposta desta pesquisa não é abarcar a todas as política públicas para a população em situação de rua, traremos para a nossa reflexão as políticas mais estruturadas criadas sob a existência do Decreto 7.053 no período de 2009 a 2018.

---

<sup>33</sup> Nó Górdio refere-se a uma lenda ocorrida na Frígia (Ásia Menor) onde seu rei morreu sem deixar herdeiros. Foi então consultado o oráculo que previu que o sucessor chegaria à cidade num carro de bois. A profecia foi cumprida por um camponês de nome Górdio. Para honrar Zeus e mostrar a humildade da sua origem, górdio colocou a sua carroça de bois dentro do templo de Zeus, amarrada a um dos pilares do templo por uma grossa corda com infundáveis nós, de sorte que ninguém conseguia desatá-la, ficando assim por muitos anos. Até passar por ali, em 334 a.C., Alexandre Magno, o Grande. Curioso, foi ver os nós. Circulou ao redor. Não ficou refém dos nós da corda e teve uma iluminação. Desembainhou a espada e num golpe cortou a corda. Daí se derivou a conclusão de que uma ideia inusitada ou fora das amarras convencionais pode facilmente desatar os nós e resolver o problema. (Disponível em < [https://pt.wikipedia.org/wiki/N%C3%B3\\_g%C3%B3rdio](https://pt.wikipedia.org/wiki/N%C3%B3_g%C3%B3rdio) > consultado em 20 set 2019)

### 3.1 Política Pública e Direitos Humanos

Você pega as políticas de saúde, educação e outras políticas públicas e vai ver a relação delas com os direitos humanos. Para nós da população em situação de rua por exemplo, a política da cultura e relação dela com os direitos humanos, nossa, é uma coisa horrorosa. Nós não podemos chegar perto de um teatro, né, porque a política pública está mercantilizada. Embora a cultura seja política pública, mas está mercantilizada. Vai ao show do Zeca Pagodinho quem tem dinheiro para pagar, vai ao teatro assistir à peça quem tem dinheiro para pagar. Então, se direito humano também é direito de acessar as políticas públicas, a relação está péssima. Agora se eu perceber direitos humanos como a minha família quer perceber, que direitos humanos é para o cara que está ensanguentado no chão, a política não pode matar não. Deu quatro tiros, mas não pode dar o de misericórdia não, então, tem que ter o SAMU para recolher eles. Aí eu diria que a relação está mais ou menos, que isso atende. O cara toma quatro tiros, agoniza e morre lá, não por causa dos tiros, mas por falta de atendimento (Informação Verbal)<sup>34</sup>

Começamos nos indagando sobre o que torna uma política pública eficiente como instrumento de concretização de direitos?

Esta pergunta nos força a definir primeiramente o que vem a ser política pública. Na ausência de uma única resposta a esta questão utilizo o conceito sugerido por Souza:

Política Pública como campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (2003, p.26).

Partindo desse conceito, Souza admite esse campo de conhecimento como holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas. Como resultado do seu caráter holístico, a política pública, reconhecida como um ramo da ciência política é também reconhecida como objeto analítico de outras áreas do conhecimento, como a economia, por exemplo. Além disso, comporta vários “olhares” e ainda:

As políticas públicas após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (2003, p).

Assim como Souza, Bucci, no artigo *Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos*, amplia para o campo de uma prática administrativa que garante os direitos fundamentais. Questiona ainda o que

---

<sup>34</sup> Entrevista concedida por RODRIGUES, Samuel. Entrevista. [jul. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (60 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.



seria a política para o direito, destacando que “a necessidade de estudo das políticas públicas vai se mostrando à medida que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais” (2001, p. 7).

Segundo o que vimos nos capítulos anteriores, o acesso a direitos é complexo e vai se desenvolvendo a partir da ampliação do reconhecimento da dignidade humana rumo à cidadania. A cidadania, tomada como *status*, identifica um determinado grupo social com características próprias e que ao longo do tempo, segundo Marshall, vai se ampliando para outros grupos sociais, não com novos direitos, mas por meio da ampliação dos velhos direitos que eram privilégio de pequenos grupos sociais. No caso do Brasil é José Murilo de Carvalho que mostra nossa caminhada em direção à construção da cidadania, do Império à Constituição de 1988 como instrumento capaz de receber contribuições da sociedade e ter força jurídica para a realização dos direitos nela contidos.

O processo de elaboração da Constituição demorou mais de um ano para ter o seu texto pronto pois a Assembleia Nacional Constituinte atuou por meio de amplas consultas a setores da sociedade brasileira como especialistas e representantes de grupos de minorias. O resultado de todos os diálogos foi um documento longo e minucioso cuja preocupação central era a garantia do direito do cidadão e ampliação, mais do que qualquer de suas antecedentes, dos direitos sociais. No entanto, ao falar da construção da cidadania brasileira, menciona a sensação de incompletude referindo-se a uma jornada com inegáveis feitos, mas que se deram muito lentamente num longo caminho percorrido.

Nas suas considerações finais, o autor questiona nossas dificuldades de efetivação da cidadania em função do caminho que tomamos na nossa história em relação ao amadurecimento dos direitos. E compara a cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall, na Europa, a partir do século XVIII (direitos individuais, políticos e sociais) demonstrando que invertemos essa sequência:

Aqui (no Brasil) primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e da redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão dos direitos do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo (CARVALHO, 2018, p. 219/220).

Reconhecendo que não existe apenas um itinerário para a cidadania, Carvalho considera razoável supor que caminhos diferentes criam diferentes tipos de cidadãos e diferentes noções de democracia. E se questiona sobre quais as consequências para a eficácia da democracia, em casos como o do Brasil, onde essa inversão se deu por completo quando os direitos sociais passam a ser a base da pirâmide.

Verifica ainda que no nosso caso ocorrerá uma excessiva valorização do Poder Executivo já que os direitos sociais foram implementados em períodos ditatoriais nos quais o Poder Legislativo ou estava fechado ou era apenas decorativo. Logo, o executivo mostrou-se o ramo do poder mais forte e ao qual valeria a pena se aproximar. “Essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação é o que chamamos de “estadania”, em contraste com cidadania” (CARVALHO, 2018, p. 221).

A análise desse contexto se revela importante para o entendimento da construção de respostas possíveis das políticas públicas, já que permite observar a atuação dos grupos de interesse externos ao Estado e sua relação com o governo na tentativa de responder aos princípios<sup>35</sup> que expressam os direitos humanos.

Para Bucci, as políticas públicas atuam mais no plano operacional para a concretização dos direitos humanos, desde o nascimento da demanda até a inserção do direito referente à demanda em determinado programa.

A exigibilidade de um direito aparece nas várias fases de organização temporal da política pública, desde o estabelecimento da agenda (*agenda setting*), a formulação de alternativas, a decisão, a implementação da política, a execução até a fase final, da avaliação.” (BUCCI, 2001, p. 12)

A partir dos argumentos acima, percebemos que o lugar da política pública se encontra entre os direitos positivados e o acesso efetivo a eles. Esse espaço que é ocupado pelos programas e ação voltados para a concretização dos direitos humanos, reforça o que diz Souza Júnior ao mencionar que o Estado brasileiro, ao ratificar e internalizar tratados internacionais de direitos humanos e seus princípios ao arcabouço jurídico nacional, assume compromissos de construir estratégias para alcançar a garantia dos direitos:

Dali surgiu a consideração de que a implementação dos direitos humanos deve ser por lei e políticas públicas... na década de 90, o Brasil foi o segundo país a implementar

---

<sup>35</sup> “Princípio, na definição já clássica de Celso Antônio Bandeira de Mello, é ‘mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência’” (BUCCI, 2001).

um PNDH (*Plano Nacional dos Direitos Humanos*), hoje já na versão 3, que transforma a governança numa responsabilidade de formular políticas em todas estas áreas, que forma a agenda sempre atualizada dos direitos humanos.”(SOUZA JÚNIOR, 2019)

Assim, Bucci sugere que:

As políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses...toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocado para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização (BUCCI, 2001, p. 13).

As considerações trazidas por Bucci e Souza Júnior, dialogam com os princípios da metodologia de Kingdon e, no caso do Brasil, nos convida a pensar se os serviços disponíveis se constituem num modelo intersetorial de intervenção ou se estão restritos por exemplo à tipificação dos serviços socioassistenciais e no caso dos Consultórios na Rua.

### **3.2 Há um modelo de intervenção definido pelo Estado brasileiro?**

Como ponto de partida para essa investigação tomemos o que diz Ferro, em texto publicado na *Revista Direitos Humanos*, com o título, *Política Nacional para a População em Situação de Rua: o protagonismo dos invisibilizados*:

Um primeiro tipo de política, que remonta à origem das ruas, é a criminalização e repressão dessas pessoas por agentes públicos. O uso da violência tem sido prática habitual para afastar essas pessoas dos centros urbanos e levá-las para áreas remotas ou para outros municípios, em nítidas políticas de higienização social. Esse tipo de ação estatal reflete, é claro, a cultura dominante em nossa sociedade de discriminação e culpabilização do indivíduo por estar e morar nas ruas, visão que é projetada e estimulada por diversos meios de comunicação. O segundo tipo de política consiste na omissão do Estado e, como consequência, na cobertura ínfima ou inexistente das políticas sociais para este segmento em todos os três níveis de governo (municipal, estadual e federal), ou seja, a invisibilidade do fenômeno para o poder público. Nesse sentido, a ausência de políticas sociais é também uma política (FERRO, 2012. P.36).

Apesar de não haver uma nomenclatura amplamente reconhecida e divulgada sobre o modelo brasileiro de atuação junto à PSR, encontramos uma referência sobre o tema na publicação *Diálogos Sobre a População em Situação de Rua no Brasil e na Europa: Experiências do Distrito Federal, Paris e Londres*, publicada em 2013 pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. A classificação é

apresentada por Aires<sup>36</sup> e está composta de três modelos de intervenção da gestão pública na estruturação de políticas para este público: assistencialista, integrado/etapista e *Housing First* ou direcionado para o acesso à habitação.

Assim, Aires apresenta o *modelo assistencialista* como sendo normalmente de perspectiva individual e observa o fenômeno da situação de rua como problema social isolado. Esta perspectiva caracteriza-se pelo cunho de controle social e de segurança, com elementos ligados à cultura caritativa; o *modelo integrado*<sup>37</sup> leva em consideração o aumento e a complexidade do fenômeno da situação de rua e sua perspectiva é de respostas coletivas e integradas, exigindo a articulação de um conjunto alargado de políticas sociais que resultem na redução de riscos, dirigindo-se de forma integrada a várias áreas com impacto na inclusão social das pessoas; o terceiro modelo está referenciado na *metodologia “Housing First”*, que utiliza a integração de várias políticas públicas porém, tem o acesso à habitação como uma prioridade mais do que como resultado final de um trajeto de várias etapas. (AIRES, 2013). Do ponto de vista do acesso à moradia, encontramos aí, dois modelos que reconhecem o acesso à moradia como direito e possuem estratégias de ações integradas, porém adotam perspectivas não apenas diferentes, mas antagônicas.

O modelo etapista vê o acesso à moradia como mérito, como prêmio por uma jornada vencedora de alguém que acessou a estrutura de serviços ofertados pelo Estado e só então, passa a ser reconhecida como cidadã e por isso pode ter acesso à moradia. Por isso, esse modelo, que em Portugal recebe o nome de “modelo escadinha” está fortemente centrado no acesso aos serviços e equipamentos da assistência social e parte do princípio de que a partir da abordagem feita na rua e o encaminhamento das pessoas para os Centros Pop e Acolhimentos Provisórios e posteriormente para Repúblicas, elas consigam, por seu próprio esforço, reordenarem suas vidas e receber, ao chegar na última etapa ou degrau desse processo, a moradia permanente como recompensa pelo seu esforço. Ilustro o modelo com a imagem abaixo.

---

<sup>36</sup> Sérgio Aires é sociólogo, consultor e perito nas áreas da pobreza, exclusão e políticas sociais. É Ex-Presidente da EAPN - European Anti-Poverty Network (2012-2018) e foi contratado pelo governo brasileiro, na condição de consultor para a produção de texto sobre experiências de acesso da população em situação de rua à moradia, na União Europeia.

<sup>37</sup> Conhecido também como Modelo Integrado de Prestação de Serviços por Etapas, exatamente em função dos vários momentos que se sucedem, da abordagem feita nas ruas até a emancipação do indivíduo.

**Figura 5** – Representação do atual modelo de acesso à moradia



Fonte: Elaboração do próprio autor

Já o modelo *Housing First* tem o acesso imediato à moradia como direito humano e base para o acesso a outros direitos. Possui como princípios, o respeito às decisões do participante do projeto, a garantia à moradia individual, independente e digna dispersa no território da cidade e criação de equipe de apoio flexível que ajude a responder às demandas solicitadas pela (o) participante e a garantia do acompanhamento sem tempo definido. A metodologia *Housing First*, criada nos anos noventa nos Estados Unidos vem sendo implementada naquele país, no Canadá e em pelo menos dezessete países da União Europeia, com acurada avaliação em alguns países como o Canadá que indicam resultados considerados muito superiores aos demais modelos de intervenção. Na América Latina, o Chile tornou-se o primeiro país a implementar o modelo. No Brasil a metodologia vem sendo discutida no âmbito do Governo Federal desde 2016 e atualmente há, pelo menos dois projetos piloto em construção nas cidades de Curitiba (PR) e de forma mais efetiva, em Porto Alegre (RS). Voltaremos a falar desse modelo, que no Brasil recebeu o nome de *Moradia Primeiro*, quando discutirmos sobre as políticas habitacionais para a população em situação de rua.

Na entrevista realizada com a representante do Ministério da Cidadania, abordei a questão do modelo de política adotado pelo Brasil e se os gestores públicos têm clareza de que o serviço que é oferecido para a garantia dos direitos da população em situação de rua faz parte de um modelo. Na sua resposta, diz:

Sim, reconheço o modelo etapista como sendo o modelo brasileiro. Por que que se encaixa muito bem? Porque você entende que a política assistencial vai chegar primeiro, vai identificar a pessoa na rua e partir daí você vai desenvolver um trabalho que vai fazê-la ter acesso a outras políticas, outras políticas entre aspas, é mais ali com a saúde, às vezes você vai ter uma oferta na educação, uma oferta do trabalho, você tem a questão do acesso à documentação... mas habitação do País é uma questão bastante séria de déficit habitacional, de propriedade, de latifúndios, só pessoas que

tem dinheiro conseguem ter casa... a habitação não é um direito inerente a todos os brasileiros. Então, a população em situação de rua é que não tem mesmo direito. Os programas de habitação são estruturados por faixa de renda... e para a população em situação de rua o merecimento é nenhum. Acho que a população pensa, como esse vagabundo, esse traficante, esse 'ser' vai ganhar uma casa, do nada? Então por isso se enxerga no Brasil essa 'escada', pois é um 'se merecer', lá no final mesmo, depois de ter provado que é uma pessoa responsável, que não usa droga, que tem um emprego, tem família, aí pode ser que entre numa fila para ter uma casa, então ela torna-se digna (Informação Verbal)<sup>38</sup>

Sobre o mesmo tema, Carlos Ricardo, Coordenador-Geral dos Direitos das Populações em Situação de Risco, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, na condição de órgão que acompanha e monitora a Política Nacional para a População em Situação de Rua, no Brasil, contextualiza as discussões sobre o olhar entre os dois modelos de intervenção:

A Coordenação assumiu, numa reunião do CIAMP-Rua, que a política para a população em situação de rua no Brasil, na forma em que se encontra, não apresenta resultados satisfatórios. A gente está gastando dinheiro para as pessoas continuarem na rua. Quando uma parte do governo federal assume isso, não tem mais como negar, basta pegar os dados, pode perguntar para os ministérios, quantas pessoas saíram da rua? E a gente assume também que não queremos nos contentar com resultados, meio. Porque é claro que houve resultados com a cessa a políticas e serviços com qualidade de vida, nos Centros Pop, com o Consultório na Rua, mas o principal resultado que nós da coordenação assumimos é a saída da situação de rua. E isso nem entrou como objetivo da política, no decreto. Então somente agora, depois das discussões sobre acesso à moradia, isso aparece. Mas ainda falta o governo assumir essa estratégia como prioridade (Informação Verbal)<sup>39</sup>

Já para o representante do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), Samuel Rodrigues, faz o seguinte relato ao falar dos dois modelos:

Então tivemos ganhos que precisam ser reconhecidos com a política. No entanto, antes daquele intercâmbio feito com o Ministério dos Direitos Humanos na visita à França e Inglaterra e eu pude participar, antes daquilo nós tínhamos até vergonha de falar em casa e moradia para a população em situação de rua pois parecia que tudo que se precisava era de um albergue bem pintado, sem mofo, com bebedouros distribuídos pelo espaço, com rampas de acesso obedecendo às normas da ABNT e discutia só aquilo. Eu acho que aquela visita, aquele intercâmbio que o governo à época proporcionou e que a gente tem que lembrar sempre, que nós pudéssemos conhecer outras realidades da população em situação de rua, independe se é ruim ou bom e buscar metodologia de trabalho diferente, eu acho que a partir dali a gente cresceu e conseguiu colocar a palavra moradia, na garganta. Quem está na rua, está porque não tem onde morar. Antigamente se dizia que estar na rua porque é noiado, porque bebe, porque a mãe abandonou, não é não, é porque não tem casa. Então colocamos a

---

<sup>38</sup> Entrevista concedida por CAVALCANTE, Bárbara César. Entrevista. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (110 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

<sup>39</sup> Entrevista concedida por JUNIOR, Carlos Alberto Ricardo. Entrevista. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (77 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

palavra moradia na garganta, talvez de uma maneira diferente, porque existe o movimento por moradia que luta pela moradia, pela posse e a gente conseguiu trazer o debate da moradia como serviço e não como mercadoria. E esse é um grande avanço (Informação Verbal)<sup>40</sup>

Não obstante as narrativas acima, é possível observar a coexistência dos modelos assistencialista e caritativo com iniciativas tomadas por gestores estaduais e municipais com foco em planos de ações integradas. Há o reconhecimento da importância das políticas da assistência, da saúde, da educação, do trabalho, porém o Estado ainda não foi capaz de apresentar uma proposta que avance para um modelo que ajude a resolver a situação de rua no sentido emancipatório e de construção de fluxos que ajudem a uma pessoas a sair da situação de rua, caso ela deseje fazê-lo.

Outro aspecto importante a ser destacado no modelo etapista, diz respeito ao campo econômico pois precisamos nos perguntar quanto custa para o Estado a manutenção de um sistema que não promove a saída das pessoas da situação de rua ao longo de vários anos. Essa questão ainda não foi discutida com profundidade por falta de elementos que indiquem, por exemplo, quanto custa uma pessoa em situação de rua para a gestão pública por mês. Esse cálculo deve incluir, além dos serviços disponíveis na rede socioassistencial, os acessos às emergências dos hospitais, os gastos com segurança, hospitais psiquiátricos, ou seja, toda a estrutura do município que uma pessoas utiliza ao longo do tempo em que se encontra em situação de rua.

### **3.3 Quantas e quem são as pessoas em situação de rua no Brasil?**

A questão da contagem da população em situação de rua no Brasil enquanto demanda da sociedade civil organizada, remonta a junho de 2001, quando foi apresentada a *Carta de Brasília* aos participantes do 1º Congresso Nacional do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)<sup>41</sup> e a 1ª Marcha Nacional da População em Situação de Rua, da qual, segundo relato disponível no site do MNCR, participaram cerca de 3.000 pessoas no dia 07 de junho.

---

<sup>40</sup> Entrevista concedida por RODRIGUES, Samuel. Entrevista. [jul. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (60 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

<sup>41</sup> Disponível em <<http://www.mnrc.org.br/sobre-o-mnrc/principios-e-objetivos/carta-de-brasilia>>. Acesso em 02 de outubro de 2019.

A carta, endereçada a toda a sociedade e às autoridades responsáveis pela implantação e efetivação das políticas públicas, possui três itens, sendo o primeiro, referente a ações do poder executivo para a estruturação da política nacional de resíduos sólidos e o apoio à organização dos grupos de catadoras e catadores de materiais recicláveis, o segundo, sobre o financiamento e implementação de industrialização dos resíduos com a inclusão dos catadores e por fim, um terceiro item relacionado à cidadania dos Moradores (as) de Rua, no qual encontramos a seguinte demanda:

Reconhecimento, por parte dos governos, em todos os níveis e instâncias, da existência da População de Rua, incluindo-a no Censo do IBGE e garantindo em lei a criação de políticas específicas de atendimento às pessoas que vivem e trabalham nas ruas, rompendo com todos os tipos de discriminação (Carta de Brasília, 2001).

Além dessa demanda, entendemos que seja importante relacionar as demais, em função do contexto do surgimento das ações da sociedade civil e do diálogo com o poder público e como ponto de partida para avaliarmos avanços e limites das respostas apresentadas pelo Governo Federal:

Integração plena da População de Rua na política habitacional que garanta e subsidie a construção de casas em áreas urbanizadas, e que parta da recuperação e desapropriação dos espaços ociosos nos centros das cidades, garantindo-lhes o *direito à cidade*; priorização da geração de oportunidades de trabalho, com garantia de acesso a todos os direitos trabalhistas, aos Moradores de Rua, superando especialmente as discriminações originadas na falta de domicílio e/ou na indicação de endereços de albergues; promoção de políticas públicas de incentivo às associações e cooperativas de produção e serviços para e com os Moradores de Rua; garantia de acesso à educação de todos os Moradores de Rua, especialmente das crianças, em creches e escolas, independente de comprovante de residência, possibilitando também a inclusão das famílias que moram nas ruas no programa Bolsa-Escola; inclusão dos Moradores de Rua no Plano Nacional de Qualificação Profissional, como um segmento em situação de vulnerabilidade social, garantindo seu encaminhamento a formas de trabalho que gerem renda e garantia de atendimento no Sistema Único de Saúde - SUS aos Moradores de Rua, abrindo também sua inclusão nos programas especiais, como “saúde da família” e similares, “saúde mental”, DST/AIDS/HIV e outros, instituindo “casas-abrigo” para apoio dos que estão em tratamento (Carta de Brasília, 2001).

Reconhecido como fenômeno urbano, a situação de rua não é recente. No entanto, no Brasil, somente na década de setenta vamos encontrar o primeiro estudo acadêmico qualitativo sobre o tema, realizado por Marie Ghislaine Sttofeels, fruto do sua tese em 1976, na Universidade de São Paulo (USP) e publicado no formato de livro com o título *Os Mendigos na Cidade de São Paulo*, e mais tarde, a partir de 1990 aparecem os estudos quantitativos realizados por governos municipais. O atraso na contagem da população em situação de rua dificultou a compreensão do problema e atrasou o planejamento de políticas (privadas e públicas) que deram respostas



efetivas à mesma (Ferro, 2012). A ausência de uma contagem oficial da população em situação de rua perdura até o final do período alcançado por esta pesquisa.

A prefeitura de São Paulo, fez o primeiro estudo com preocupação quantitativa e qualitativa em 1990 dando origem, pela primeira vez no país a uma caracterização socioeconômica dessa população. Com os dados da pesquisa foi possível iniciar discussões sobre como atuar no combate à discriminação e estigmatização social que enfrentam estas pessoas. O levantamento feito na cidade de São Paulo durante a gestão da Prefeita Luiza Erundina (1989-1992) representou uma guinada na forma como a gestão pública analisava a PSR até então pois trouxe, pela primeira vez, dados socioeconômicos que exigiram da gestão pública uma nova abordagem na tomada de decisões sobre as políticas públicas.

Segundo Ferro (2012), citando outros autores que se debruçaram sobre os dados, o estudo trouxe por exemplo, informações que davam conta de que a maioria dos entrevistados vinham de trajetória de trabalho, ainda que precária e 80% exercia nas ruas alguma forma de trabalho para a sua subsistência contradizendo o censo comum de que as pessoas em situação de rua são vagabundos e mendigos;

Apoiado por estudos acadêmicos o estudo feito pela SEBES passou a ser utilizado como referência para diversos estudos, levantamentos e censos feitos a partir de 1990 em cidades como Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, até 2008 quando foi realizada a primeira e única pesquisa nacional, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

### **3.3.1 Iniciativas do Governo Federal**

#### **a) A Pesquisa Nacional da População em Situação de Rua**

No capítulo dois, mencionei o processo de inserção do tema da população em situação de rua na agenda do Governo Federal com a constituição do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), em 2006, cujo Decreto previa três meses para a conclusão dos trabalhos e, no entanto, o grupo levou três anos para apresentar o resultados dos diálogos entre seus vários membros.

Foi preciso tempo para as pessoas do governo se apropriassem de algo que não entendiam nada, além disso, tinham ideias completamente divergentes, preconceituosas em relação ao público que precisava atender. E no primeiro encontro da população em 2006, foram apresentadas duas demandas: a criação de um grupo

de trabalho para elaborar a política e a pesquisa nacional já identificando que precisaria de dados (Informação Verbal)<sup>42</sup>

A representante da Pastoral Nacional do Povo da Rua, que participou do GTI, descreve assim aquele momento:

Demorou três anos, a discussão sobre a política nacional. Foi um processo muito tenso, não foi fácil, um desconhecimento total dos ministérios em relação à população em situação de rua, por isso demorou tanto. Porque se foi fazer a pesquisa, ninguém sabia nada. Eles foram pesquisar por exemplo, se tinha alguma coisa nos ministérios e no ministério das cidades, por exemplo, foi encontrado um projeto realizado em Belo Horizonte; a educação não sabia o que fazer com a população em situação de rua. Então, cada tema era muito discutido. Para a gestão pública foi muito difícil e porque sempre se trazia a população em situação de rua como público da assistência social. Então, o que tinha a ver a PSR com a educação? Como fazer coisas que já eram feitas com os quilombolas, com as indígenas, só que voltadas para a PSR, como é isso? Eram questões muito profundas. A discussão que se fazia era a importância de reconhecer as especificidades da PSR. A gente não queria fazer guetos, mas queria o reconhecimento das especificidades desta população (Informação Verbal)<sup>43</sup>

E assim como aconteceu na década de noventa em São Paulo, a pesquisa nacional trouxe dados reveladores sobre como vive esta população.

A gente pode pegar cada um dos dados e ali teremos uma revelação. Vamos supor, frase do senso comum - a população de rua é vagabunda - 71% exerce alguma atividade remunerada e apenas 15% pede dinheiro como principal fonte de renda. Já quebrou (o senso comum), precisamos pensar políticas de trabalho para um público que já trabalha. Na pesquisa tem a quantidade de pessoas com carteira assinada, que é baixo, mas a quantidade de pessoas que tem profissão é maior. Então, se as pessoas têm profissão, do que elas precisam? De uma requalificação? Isso dá elementos para a gestão pública (Informação Verbal)<sup>44</sup>

Passados onze anos da sua realização, o diagnóstico do governo federal realizado em 2008, pelo MDS, é a única pesquisa de maior abrangência feita até hoje e tornou-se referência nacional para as reflexões e decisões em torno da elaboração de políticas públicas, utilizada em vários estudos acadêmicos, nas gestões públicas estaduais e municipais, por Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e por organizações constituídas de pessoas com trajetória de rua como o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR).

As informações da pesquisa encontram-se num número expressivo de teses, dissertações e outras publicações. Para isso, tomo como referência a publicação *Rua*:

---

<sup>42</sup> Entrevista concedida por JUNIOR, Carlos Alberto Ricardo. Entrevista. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (77 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

<sup>43</sup> Entrevista concedida por BOVE, Cristina. Entrevista. [mai. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (59 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

<sup>44</sup> Entrevista concedida por JUNIOR, Carlos Alberto Ricardo. Entrevista. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (77 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

*aprendendo a contar*, lançado em dezembro de 2009, posterior ao lançamento feitos pelo MDS em abril de 2008. A publicação traz na sua introdução, a metodologia e um breve histórico da pesquisa feita pelo MDS, na qual consta que esta foi realizada com pessoas maiores de 18 anos e abrangeu 71 cidades, incluindo 23 capitais e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes. Teve como objetivo responder a quatro questões: (a) quantas pessoas vivem em situação de rua? (b) qual o gênero e a faixa etária predominante? (c) em que cidades/estados estão concentradas? (d) qual é a composição familiar mais frequente: vivem sós ou com parentes? (e) qual é a escolaridade média?

A pesquisa identificou um contingente de 31.922 pessoas adultas em situação de rua nas cidades pesquisadas, que se somadas aos censos municipais das cinco capitais que realizaram suas próprias pesquisas (São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Brasília e Porto Alegre) contabilizando 18.893 pessoas, nos dá a conhecer que em 2008 havia cerca de 49.081 pessoas em situação de rua.

Mas quais foram os principais resultados? Seguindo as questões a serem respondidas já mencionadas, destacamos na tabela abaixo:

**Tabela 1** Resultados da Pesquisa MDS - 2008

Homens	<b>82%</b>
Mulheres	18%
Entre 25 e 44 anos	53%
Continua	
Pardos e Negros <sup>45</sup>	67%
Possui parente morando na mesma cidade	52%
Motivos que levaram à situação de rua	
Problemas com álcool/drogas	36%
Desemprego	30%
Desavenças com a família	29%
Sempre viviam no município que moravam ou em município próximo.	76%

<sup>45</sup> A proporção apresentada na pesquisa é bem maior do que na população brasileira em 2008 que era de 45%.

Trabalham com alguma atividade remunerada	71%
Catador de materiais recicláveis	28%
Flanelinha	14%
Construção civil	6%
Limpeza	4%
Trabalha com carteira assinada	2%
Pedem dinheiro como principal meio de sobrevivência	16%
Não possui documento de identificação	25%
Faz ao menos uma refeição ao dia	80%
Não possuem acesso a qualquer benefício social	89%
Aposentadoria	3%
Bolsa Família	2%
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	1%
Sabe ler e escrever	74%
Não sabe escrever	17%
Continua	
Assina o próprio nome	8%
Não concluíram o ensino fundamental	64%
Não estudam	95%

Fonte: Pesquisa MDS 2008

Observando os dados acima vemos que no momento da realização da pesquisa, temos números que divergem do senso comum, sobre, por exemplo, de que a PSR é constituída de pessoas que não trabalham. Os números no campo do trabalho refletem uma realidade onde a maioria está ligada ao trabalho remunerado e precário ou informal, podendo ser essa a razão do baixíssimo índice de pessoas com carteira assinada. A questão de ausência de documentos que se dá por vários fatores que vão desde a sua perda até a retirada indevida, juntamente com os demais pertences, por forças de segurança (Guarda Municipal e Política Militar) em ações de

higienização de áreas da cidade. Outro aspecto relevante é o fato de que apenas 16% pedem dinheiro como forma de sustento. Quanto às razões que levam uma pessoa a vivenciar a experiência da situação de rua, muitas vezes observamos uma sequência de fatos que normalmente estão interligados e que culminam na pessoas vivendo a situação. Em muitos casos encontramos aspectos econômicos e de exclusão sociais atuando nesse processo rumo à rua.

### **b) Estimativa realizada pelo IPEA em 2015**

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), utilizando dados declarados por 1.924 municípios nos formulários do Censo do Sistema Único de Assistência Social (CENSO SUASS<sup>46</sup>), referentes a 2013, 2014 e 2015 com base na taxa de crescimento demográfico dos municípios, desenvolveu um modelo de cálculo que permite estimar a população em situação de rua. Segundo os dados analisados naquele momento, em 2015, a estimativa era de que havia no Brasil 101.854 pessoas em situação de rua.

A pesquisa, publicada em 2016, realizada pelo especialista em políticas públicas e gestão governamental Marco Antônio Carvalho Natalino, faz referências ao estudo de 2008 realizado pelo MDS e também ao fato de que o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua) solicitou ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que incluísse a população em situação de rua no Censo 2020. Dado que o impasse com o IBGE permanecesse, o MDS optou por compilar os dados do Censo Suas.

Segundo Natalino, em tabela de sua autoria, nos dados do Censo Suas de 2015, 13 das 17 metrópoles brasileiras possuíam levantamentos ou pesquisas sobre PSR; já nos municípios de grande porte, dos 266, 166 possuíam informações; já os municípios de médio porte, dos 325 municípios, 132 possuem levantamentos e estudos; os municípios de pequeno porte II contam com 1.043 unidades dos quais 262 possuem dados e por fim, os municípios de pequeno porte I, dos 3.919 municípios, 688 fazem algum levantamento ou pesquisa.

Uma análise rápida dos dados acima sinaliza a ausência de estimativa da PSR na maioria dos municípios brasileiros, no entanto, aponta também que aqueles que

---

<sup>46</sup> O Censo Suas é um instrumento eletrônico nacional de captação anual de informações institucionais de secretarias e conselhos estaduais e municipais de assistência social, bem como de equipamentos públicos, tais como os Centros de Referência da Assistência Social (Cras), Centros de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP) (NATALINO, 2016).

possuem dados, são os de maior contingente populacional. Ou seja, embora apenas 22,6% dos municípios realizem estimativa da população em situação de rua, 51,4% da população brasileira reside nesses municípios. É nos municípios maiores que se concentra a população de rua do Brasil (NATALINO, 2016). Logo, dos municípios com mais de 100 mil habitantes, 63,2%.

Os resultados por região, confirmam que quanto mais populosas as cidades, maior o número da PSR. Por exemplo, enquanto a estimativa aponta que no sudeste o número de pessoas em situação de rua é de 49.792, o nordeste conta com 22.864, o sul com 16.021; o centro-oeste com 8.777 e norte, com 4.399 PSR. Quando tomamos os municípios pelo porte do Censo Suas observamos que a relação se mantém com 40.848 pessoas em situação de rua nas 17 metrópoles brasileiras, 37.608 para os de grande porte; 8.385 nos municípios de médio porte e para os de pequeno porte I e II, 8.255 e 6.757 PSR, respectivamente.

### **c) PSR no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único)**

O Cadastro Único<sup>47</sup>, criado em 2003, é a principal ferramenta do Estado brasileiro para cadastramento, identificação e caracterização das famílias de baixa renda por meio do qual é possível verificar o perfil socioeconômico dessa população. Nos Relatórios de Informações Sociais<sup>48</sup>, é possível identificar no campo reservado para o registro dos *Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos*, as famílias em situação de rua.

Para entender as mudanças ocorridas no processo de cadastramento das famílias em situação de rua ao longo do tempo é importante retomar o dado constante da pesquisa realizada em 2008 pelo MDS, que identificou que 88,5% da população em situação de rua não tinha acesso a nenhum programa ou benefício do governo federal, 2% acessavam o Bolsa Família e 1% acessava o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Tais dados trouxeram a necessidade de construção de estratégias de forma a ampliar o número de famílias em situação de rua cadastradas no Cadastro Único.

Como resposta, o Governo Federal, em 2009, lançou o formulário específico para a inclusão da população em situação de rua no Cadastro Único: formulário suplementar 2, cujas perguntas foram subsidiadas pela pesquisa do ano anterior.

---

<sup>47</sup> Disponível em < <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico> > , Acessado em 02 out 2019

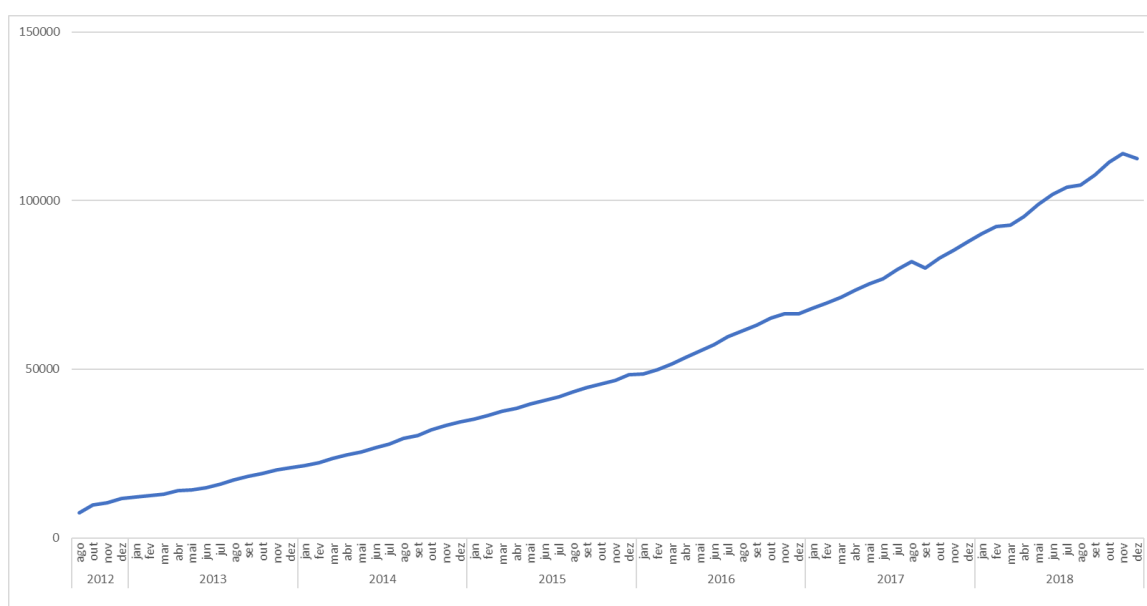
<sup>48</sup> Disponível em < <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php?file=entrada&relatorio=153> > , Acessado em 15 out 2019

Segundo o monitoramento realizado pela Secretaria Geral de Informação (SAGI) e publicado no Monitoramento SAGI em 2019, além do formulário suplementar, foram executadas ações de capacitação de entrevistadores do Cadastro Único com o objetivo de chamar a atenção sobre as peculiaridades do tema.

Também o Cadastro Único utilizou o mesmo conceito de população em situação de rua definido pelo Decreto 7.053/2009 e no Formulário Suplementar encontramos perguntas como: 2.06 - quais os principais motivos pelos quais (nome) passou a morar na rua/albergue/outro? E enumera itens que estavam na pesquisa de 2008, tais como: perda de moradia, ameaça/violência, problemas com familiares/companheiro(a), alcoolismo/drogas, desemprego, trabalho, tratamento de saúde, preferência /opção própria, outro, não sabe/não lembra e não respondeu. Outra questão constante do Cadastro Único é: 2.13 - o que (nome) faz para ganhar dinheiro? Construção civil, guardadores de carro/flanelinha, carregador/estivador, catador de material reciclável, serviços gerais/limpeza/outro, pede dinheiro, vendas, outro e não respondeu.

Quando observamos os dados do Cadastro Único na série histórica de 2012, ano em que começam as capacitações das equipes de cadastramento, verificamos que há uma curva ascendente de registros de famílias em situação de rua que passa de 7.368 famílias em agosto de 2012 para 112.456 famílias em dezembro de 2018. Destas famílias, 70.527 acessam o benefício do Bolsa Família. Vale lembrar que o conceito de família utilizado no Cadastro Único inclui famílias unipessoais.

**Gráfico 1** – Evolução do número de famílias em situação de rua no Cadastro Único



Fonte: Sistema VIS Data

Sobre essa mudança na forma de abordar e cadastrar as pessoas em situação de rua, o representante do MMFDH, relata:

Após a criação da PNPSR a Secretaria de Renda e Cidadania e a Secretaria Nacional de Assistência Social, juntas, conversaram, e a partir também das demandas apresentadas pela sociedade civil e dos dados apresentados naquele momento (2008), os dados foram chocantes, então, disseram, não dá pra aceitar isso. Por que essas pessoas não acessam? A partir daí foi criada uma instrução operacional conjunta; um formulário específico no Cadastro; ampliação dos postos para o cadastramento onde as pessoas acessam os serviços; a possibilidade da realização do cadastro no próprio espaço da rua caso a pessoa não consiga chegar ou se negue a ir (aos postos); capacitação dos gestores e dos profissionais na ponta que fazem o Cadastro; por isso nós temos os números de hoje. Na época, era em torno de 1.500 pessoas cadastradas no Brasil. Eu gosto de usar esse exemplo porque ele mostra que é possível sem precisar reinventar a roda, basta pequenas adaptações. Que tipo de adaptação que teve? Flexibilização em relação ao registro da pessoa, em que sentido? Bem, a pessoa precisa ter documento? Sim, precisa. São só dois documentos que o Cadastro Único pede, se ela não tem esse documento ela inicia o cadastro e já é feito um encaminhamento para um serviço da assistência que vai ajudar essa pessoa a conseguir o documento e ela consegue fazer o cadastro (Informação Verbal)<sup>49</sup>

Outro aspecto importantíssimo para melhor visualizar a situação de rua é o recorte da condição de extrema pobreza com 114.975 e de pobreza com 2.206. Em ambos os casos, novamente, a relação com a densidade populacional se mantém, não obstante a diferença abissal entre as duas categorias. Por exemplo na condição de extrema pobreza, o Sudeste aparece com 75.969 família, o Sul com 15. 797, o Nordeste com 13.021, o Centro-Oeste com 7.520 e por fim, o Norte com 2.668.

Os dados, tanto do IPEA quando do Cadastro Único apontam de imediato, três constatações: confirma o fenômeno da situação de rua como um fenômeno urbano; depois, que está ligado à condição de extrema pobreza e ainda que o número de pessoas em situação de rua vem crescendo ao longo dos anos no Brasil.

**Tabela 2 – Evolução do número de PSR**

<b>Cidades</b>	<b>Ano</b>	<b>PSR</b>	<b>Ano</b>	<b>PSR</b>
Recife	2005	888	2016	1.220
Belo Horizonte	2005	1.164	2018	4.500
Porto Alegre	2007	1.203	2018	4.000
São Paulo	2009	13.666	2015	15.000

Fonte: Elaboração do autor a partir de consultas às páginas das respectivas prefeituras.

<sup>49</sup> Entrevista concedida por JUNIOR, Carlos Alberto Ricardo. Entrevista. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (77 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.



### 3.3.2 A População em Situação de Rua não está no Censo do IBGE

A política avançou por vontade política de um grupo, de um grupo gestor, o Presidente Lula e pessoas que atuaram e assumiram politicamente esse tema. Teve avanços não tem dúvida a partir do próprio CIAMP-Rua foi um avanço, poder elaborar a política, apesar de não ter sido do jeito e nem entrou tudo que a gente querida que entrasse. Enfim, elaborar a política foi um processo muito importante. Mas ela não se consolidou, acho que o grande limite foi não ter consolidado praticamente nada. Consolidou em termos de assistência porque trouxe verbas, recursos para a assistência, para mais equipamentos públicos, mas você não consolidou isso em termos da política da população em situação de rua. Tanto é que não tivemos quase nenhum avanço em outras políticas. Na saúde o avanço muito pequeno, até hoje você não discute a saúde mental da população em situação de rua. Tem muitos limites. A política ficou muito aquém do que deveria ter sido consolidado. Por exemplo o trabalho, a questão da moradia. Avançamos culturalmente porque vamos discutindo isso em vários espaços, se ampliou essa discussão, mas não se consolidou nada (Informação Verbal)<sup>50</sup>

Começamos este capítulo apresentando a Carta de Brasília, de 2001 e nela, a reivindicação do *Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)*, de que o Estado reconhecesse, nas esferas governamentais a presença da população em situação de rua, incluindo-a no Censo decenal do IBGE e garantindo em lei a criação de políticas públicas específicas de atendimento às pessoas que vivem e trabalham nas ruas, rompendo com todos os tipos de discriminação (Carta de Brasília, 2001).

Ao longo dos anos que se seguiram a demanda permaneceu sendo reapresentada para a gestão pública federal. Quando da publicação do Decreto 7.053/2009, foram inseridos nos parágrafos III e IV atribuições para o Governo Federal em relação a esse tema:

- III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua;
- IV - Produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua (BRASIL, 2009).

Além dos parágrafos acima o decreto traz ainda, quando trata da constituição do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), o IBGE na condição de órgão que, juntamente com o IPEA, estariam responsáveis por prestar o apoio necessário ao colegiado, no âmbito das respectivas competências.

---

<sup>50</sup> Entrevista concedida por BOVE, Cristina. Entrevista. [mai. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (59 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

Nesse contexto de exigências legais e de processo de construção de resposta à demanda apresentada em 2001, é possível acompanhar em dissertações e teses de Silva, Ferro e Melo, dentre outros, as diversas tentativas de construção de propostas que viabilizassem a inserção da população em situação de rua no Censo decenal do IBGE. Apresentamos a partir daqui um rápido relato e, ao final, adicionaremos alguns fatos posteriores às pesquisas citadas.

Desde o primeiro encontro realizado pelo IBGE, em 2006 para discutir esse assunto no *II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais*.<sup>51</sup>

Naquele encontro o IBGE reconhecia que não havia definição simples e definitiva para o fenômeno da situação de rua. Faz menção aos conceitos utilizados pelas Nações Unidas:

Estas definições dificultam as conclusões de uma discussão dos limites entre os que são efetivamente moradores em situação de rua e os que são moradores de baixa renda com enormes carências habitacionais. Especialmente, em países com muitas pessoas residindo em moradias precárias (IBGE, 2006).

Naquele momento, o IBGE já apontava como aspecto limitador para a realização da contagem da população em situação de rua, o fato de que a contagem da população em geral no Censo, tanto no Brasil como no contexto no contexto internacional se dá a partir da unidade domiciliar e que, no caso da população em situação de rua, seria inviável a inserção dessa população em função da sua condição de não domiciliado.

Em 2010 mais uma tentativa de avançar, quando a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), o CIAMP-Rua e o IBGE realizaram, no Rio de Janeiro o *Seminário Internacional de Metodologias para Pesquisa sobre População em Situação de Rua*. Participaram naquele momento, além das entidades que discutiam o tema, representantes dos Estados Unidos e da Austrália para apresentarem suas experiências na construção de metodologia de contagem da população em situação de rua. Naquele momento também foram apresentadas experiências de acesso da PSR à moradia, realizadas por prefeituras no Brasil como as cidades de Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre e São Paulo.

---

<sup>51</sup> O encontro tinha como documento norteador o texto “População em Situação de Rua: Conceitos e Mensuração”, com o objetivo de: discutir o conceito de população de rua e abordar algumas das principais dificuldades relacionadas à mensuração e à realização de pesquisas censitárias voltadas para esta população, que em última análise não habitam domicílios (IBGE, 2006).

No seminário, além da apresentação das metodologias, foram compartilhados alguns conceitos de população em situação de rua como o utilizado pelo MDS (2004), que define como um grupo populacional heterogêneo constituído por pessoas que possuem em comum a garantia da sobrevivência por meio de atividades produtivas desenvolvidas nas ruas, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a não referência de moradia regular.

Este conceito era utilizado por Belo Horizonte e Recife. Já Porto Alegre utilizava um conceito que definia a PSR como sendo o conjunto não homogêneo de indivíduos que utilizam as ruas, praças e outros espaços públicos para sua existência ou habitação de forma permanente, eventual ou intermitente e/ou fazem uso de abrigos e albergues destinados ao seu acolhimento, mesmo que eventualmente. E por fim, São Paulo utilizava como conceito a ideia de um segmento de baixíssima renda que, por contingência temporária ou de forma permanente, pernoita nos logradouros da cidade - praças, calçadas, marquises, jardins, baixos de viaduto - ou em locais abandonados, terrenos baldios, áreas externas de imóveis. São considerados ainda os que, sem moradia, pernoitam em albergues ou abrigos.

Em 2012 a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, publicou a Portaria Nº 824 que instituiu o Grupo de Trabalho, no âmbito do CIMP-Rua, com o objetivo de subsidiar os técnicos encarregados da elaboração e realização da pesquisa nacional da população em situação de rua incluindo aí o IBGE. Ao GT caberia analisar os desafios, dificuldades e pontos críticos para a contagem oficial da população em situação de rua e propor estratégias concretas que subsidiassem o trabalho técnico de realização da pesquisa e seu funcionamento.

Em reunião do GT realizada em dezembro de 2012 foi informado pelo então coordenador-geral do CIAMP-Rua, que se tratava:

De demanda que não foi puxada pelo governo, mas foi uma sugestão feita pela sociedade civil no âmbito do Comitê afim de que o governo conhecesse as pessoas em situação de rua, seu perfil, com a finalidade de construirmos subsídios e metodologia para chegarmos ao censo 2020 (CIAMP-Rua, 2012).

Após várias reuniões do GT IBGE/CIAMP-Rua, foi realizada em novembro de 2013, na cidade do Rio de Janeiro, a pesquisa teste que utilizou questionário respondido integralmente por 99 pessoas (78 homens e 21 mulheres), na sua maioria as pessoas estavam localizadas em locais do Centro (Pça da Cruz Vermelha, Central do Brasil, Lapa, Terminal Rodoviário) e/ou zona Sul da cidade (Botafogo,

Copacabana, Laranjeiras, Largo do Machado, Catete, Glória). Uma parte dessas pessoas (20 pessoas) estava em abrigos/albergues. O teste-piloto foi avaliado sob dois pontos de vista principais: (1) a avaliação das informações coletadas, que devem ser consideradas dentro das limitações impostas pelo tamanho da amostra; e (2) o acompanhamento do trabalho de campo, contido no relatório dos observadores.

Após a realização da pesquisa, o IBGE produziu relatório com avaliação de natureza qualitativa no qual aponta, nas considerações finais, aspectos que deveriam ser revisados e uma posição do órgão naquele momento:

Foram percebidas algumas dificuldades na abordagem e, principalmente, em situações de perguntas consideradas “constrangedoras”, já que inseridas no campo da intimidade do entrevistado. No caso específico do teste, a presença dos “facilitadores” ajudou na relação que se estabeleceu. Não se tem segurança da aplicação deste tipo de questionário em âmbito nacional, sem a presença destes facilitadores. Ou seja, avaliou-se que dificilmente o IBGE terá condições operacionais para conduzir uma pesquisa desse porte abrangendo todo território nacional (IBGE, 2014).

Após a conclusão da pesquisa em 2013, o tema somente voltou a ser discutido em 2018 quando a Defensoria Pública da União (DPU) fez uma recomendação ao IBGE para que incluísse a PSR no Censo de 2020, recebendo resposta de que o órgão não teria estrutura para realizar a inclusão desse público. Na sequência, a DPU ajuíza uma *Ação Civil Pública* contra o Estado brasileiro e contra o IBGE. Em dezembro de 2018 saiu a decisão judicial dando ganho de causa para a DPU obrigando o IBGE a incluir a PSR no Censo 2020.

### **3.4 O Decreto 7.053**

O decreto de 23 de dezembro de 2009 é publicado como resposta a demandas da sociedade civil num momento favorável ao diálogo entre sociedade civil e governo federal que produziu uma janela de oportunidade que se iniciou com as várias articulações realizadas a partir da chacina da Sé, as manifestações dos vários grupos e pessoas da sociedade civil reivindicando ações de políticas públicas para a PSR, as reuniões dentro do governo federal por meio do Grupo de Trabalho instituído via decreto, em 2006, os dois encontros nacionais proporcionados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a criação do Movimento Nacional para a População em Situação de Rua (MNPRS), a realização da pesquisa pelo MDS em 2008, as tensões produzidas no diálogo pela falta de respostas à demandas apresentadas pela sociedade civil, a decisão de transferir o núcleo de discussão das

políticas para esse público para a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e a constituição de um Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua).

O contexto descrito acima, mostra desdobramentos temporais resultantes da entrada do tema da PSR na agenda governamental e que tiveram como produto, um Decreto cujo conteúdo reflete as possibilidades de respostas pelo Estado naquele momento. Não se trata de ter um Estado que por conta própria resolve propor política, mas o Estado que é confrontado pelos grupos de interesse que cobram respostas que garantam direitos. Como nos conta Samuel na sua entrevista:

A rua tem muito grito, a gente reivindica, cobra, junto com as organizações parceiras trabalhando na ponta e uma estratégia de construção de política pública que estamos perdendo no atual momento e corremos o risco de perder muito mais. Tiramos a população de rua da invisibilidade, coisa que gente da esquerda tinha dito que a sociedade brasileira sempre teria que fazer por ela... Acho que fomos conquistando e abrindo caminhos. Não tem nada que pague esse processo da participação popular e não tem nada que diga que a construção de políticas públicas seja pior se for dessa forma, escutando o povo (Informação Verbal)<sup>52</sup>

O Decreto traz o conceito de PSR atualmente utilizada no Brasil:

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 pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL,2009).

Ao longo do período coberto por esta pesquisa verificamos vozes que pedem a revisão do conceito e em algumas instâncias como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) foi criado um conceito específico para criança e adolescente em situação de rua e publicado na Resolução Conjunta<sup>53</sup> CNAS/CONANDA Nº 1 de 15 de dezembro de 2016.

---

<sup>52</sup> Entrevista concedida por RODRIGUES, Samuel. Entrevista. [jul. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (60 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

<sup>53</sup> A Resolução Conjunta, no Artigo 1º, define crianças e adolescentes em situação de rua como os sujeitos em desenvolvimento com direitos violados, que utilizam logradouros públicos, áreas degradadas como espaço de moradia ou sobrevivência, de forma permanente e/ou intermitente, em situação de vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social pelo rompimento ou fragilidade do cuidado e dos vínculos familiares e comunitários, prioritariamente situação de pobreza e/ou pobreza extrema, dificuldade de acesso e/ou permanência nas políticas públicas, sendo caracterizados por sua heterogeneidade, como gênero, orientação sexual, identidade de gênero, diversidade étnico racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade, de posição política, deficiência, entre outros.

Embora o decreto não faça distinção entre público adulto e crianças e adolescentes, toda a discussão em relação ao Decreto está voltada para o público adulto enquanto, historicamente, as discussões sobre crianças e adolescentes em situação de rua foi construída no âmbito do CONANDA.

Segundo o Decreto, a relação entre o governo federal e os demais entes da gestão pública se dá por meio de Termo de Adesão assinado entre o (a) Ministro (o) em exercício e o (a) governador(a) ou prefeito (a) e que define os papéis de cada uma das partes. Segundo a Coordenação-Geral dos Direitos das Populações em Situação de Risco, do Ministério da Mulher e Direitos Humanos, ao municípios e estados que aderem se comprometem a constituir o seu Comitê Gestor Local como instância de acompanhamento e monitoramento. Os estados que aderiram à PNPSR são quatro, além do Distrito Federal: Bahia, Rio Grande do Sul, Paraná, Pernambuco. Os municípios são quinze: São Paulo (SP), Goiânia (GO), Curitiba (PR), Maceió (AL), Juiz de Fora (MG), Porto Alegre (RS), Florianópolis (SC), Recife (PE), Uberaba (MG), Rio Branco (AC), Foz do Iguaçu (PR), Passos (MG), Novo Hamburgo (RS), Serra (ES) e Fortaleza (CE). Já os comitês locais de acompanhamento e monitoramento da PNPSR estão estruturados nos estados da Paraíba, Minas Gerais, Bahia, Ceará, Rio Grande do Sul e Alagoas e nos municípios de Rio Branco (AC), Maceió (AL), Porto Alegre (RS), Vitória (ES), Niterói (RJ), Belo Horizonte (MG), Distrito Federal, Curitiba (PR), São José (SC), Osasco (SP), Salvador (BA), São Paulo (SP), Goiânia (GO), Florianópolis (SC), Ipatinga (MG), Juiz de Fora (MG), Recife (PE), Londrina (PR), Feira de Santana (BA) e Cuiabá (MT).

O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), segundo decreto é responsável pelos serviços de secretaria executiva e coordena o CIAMP-Rua. Para isso disponibiliza equipe constituída de duas pessoas, um coordenado—geral e um coordenador para atuar nas ações de implementação da PNPSR no País.

Outro aspecto que merece destaque é o fato de que, quando comparamos o conteúdo do relatório do GTI e o texto final do Decreto 7.053, observamos que houve, no momento da definição sobre o texto final do a supressão drástica das atribuições dos ministérios que compõem o CIAMP-Rua, optando o gestor a dispor nos objetivos contidos no Artigo 7º, de forma mais genérica, a garantia do acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura,

esporte, lazer, trabalho e renda. A única exceção é encontrada no Artigo 8º que trata especificamente dos serviços de acolhimento, definindo por exemplo no parágrafo 3º, que:

Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, fomentar e promover a reestruturação e a ampliação da rede de acolhimento a partir da transferência de recursos aos Municípios, Estados e Distrito Federal (BRASIL, 2009).

Sobre esse aspecto, fala o representante do MMFDH:

O GTI trouxe demandas específicas para cada política setorial que deveriam ser implementadas para a população em situação de rua. Quando se cria o Decreto, este faz menção só para dizer que tem que criar planos de ação para criar aquilo. Mas ele não dá atribuição para os ministérios que são responsáveis. Então acho que faltou ali, eu não sei dizer se foi amadurecimento em relação ao tema, e eu me recuso a defender essa tese, porque foram três anos discutindo a política, mas coloco junto a estas duas a falta de vontade política. Mesmo que tenha sido uma gestão que trouxe a política para o estado brasileiro, não colocou recursos e não deu atribuição para os ministérios (Informação Verbal)<sup>54</sup>

### **3.5 As políticas possíveis para a população em situação de rua**

#### **3.5.1 Direitos Humanos**

No ensaio, *A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato Lula*, Almeida faz um resgate desses primeiros momentos de articulação e promoção de políticas públicas de direitos humanos no governo brasileiro, tomando como ponto de partida, os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) e a criação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, então ligada ao Ministério da Justiça. Esta secretaria se manteve no primeiro mandato do presidente Lula. Além dela foram criadas duas secretarias, uma que tratava do tema dos direitos das mulheres e outra, da questão racial.

Para Almeida, essa mudança trouxe vantagens e risco para a consolidação dos Direitos Humanos, especialmente para a construção de uma perspectiva ainda não consolidada no Brasil que seria a incorporação desses direitos como uma variável analítica para a formação de políticas públicas “ainda que pudesse se configurar como

---

<sup>54</sup> Entrevista concedida por JUNIOR, Carlos Alberto Ricardo. Entrevista. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (77 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

vantagem o reconhecimento da importância dessa temática a partir de três agendas no primeiro escalão do governamental.” (AMEIDA, 2011. p.232)

Atualmente, o PNDH está na sua terceira versão e como forma de forma de encontrar referências à presença da PSR consultamos por termos como “ moradores de rua”, “população de rua” ou “população em situação de rua”, na tentativa de identificar o momento em que esse tema entra na agenda dos direitos humanos. Ao final da busca verificamos que na primeira versão, em 1996, não há menção alguma sobre esse público. Na segunda versão, em 2002, encontramos apenas uma menção a “moradores de rua”, no capítulo que trata da garantia do direito à moradia.

Já na terceira versão, em 2009, além de encontrarmos a mesma expressão já existente, verificamos a presença de nove citações ao termo “População em Situação de Rua”, nas seguintes diretrizes:

**Diretriz 4:** Efetivação de um modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e econômica, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, cultural e regionalmente diverso, participativo e não discriminatório.

k) Integrar políticas sociais e de geração de emprego e renda para o combate à pobreza urbana, em especial de catadores de materiais recicláveis e população em situação de rua. Responsáveis: Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério das Cidades  
Parceiros: Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

**Diretriz 7:** Garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena.

g) Garantir que nos programas habitacionais do Governo sejam priorizadas as populações de baixa renda, a população em situação de rua e grupos sociais em situação de vulnerabilidade no espaço urbano e rural, considerando os princípios da moradia digna, do desenho universal e os critérios de acessibilidade nos projetos.

i) Estabelecer que a garantia da qualidade de abrigos e albergues, bem como seu caráter inclusivo e de resgate da cidadania à população em situação de rua, estejam entre os critérios de concessão de recursos para novas construções e manutenção dos existentes.

r) Apoiar a implementação de espaços essenciais para higiene pessoal e centros de referência para a população em situação de rua.

**Recomendação:** Recomenda-se aos estados, Distrito Federal e municípios a criação de comitês de acompanhamento da implementação das políticas públicas voltadas à população em situação de rua.

**Objetivo estratégico VI:** Garantia do trabalho decente, adequadamente remunerado, exercido em condições de equidade e segurança.

d) Criar programas de formação, qualificação e inserção profissional e de geração de emprego para jovens, população em situação de rua e população de baixa renda.

NOTA 7 – Alguns Estados solicitaram substituir a palavra DECENTE por DIGNO, mas optamos em mantê-la pois é a expressão utilizada pela OIT e assumida pelo movimento sindical, apesar da palavra DECENTE em português não ter a mesma força que a palavra DIGNO.

**Diretriz 13:** Prevenção da violência e da criminalidade e profissionalização da investigação de atos criminosos.

**Objetivo estratégico V:** Redução da violência motivada por diferenças de gênero, raça ou etnia, idade orientação sexual e situação de vulnerabilidade.

k) Estabelecer política de prevenção de violência contra a população em situação de rua, incluindo ações de capacitação de policiais em Direitos Humanos.



**Recomendações:**

- Recomenda-se aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a elaboração de programas voltados à segurança da população em situação de rua.
- Recomenda-se aos municípios o estabelecimento de mecanismos que possibilitem supervisionar, identificar e receber denúncias sobre casos que envolvam conflitos entre guardas civis e população em situação de rua. (PNDH3, 2009).

### 3.5.2 Centros Pop

Claro que tivermos avanços, por exemplo a tipificação dos serviços socioassistenciais que hoje merece ser revisitada, mas quando a gente instituiu o Centro Pop como política pública por exemplo, foi um ganho enorme, quando a gente tipificou o serviço de abordagem para a população em situação de rua, foi um ganho enorme, quando a gente escreveu na PNPSR o Centro Nacional de Defesa dos Direitos da População em Situação de Rua (CNDDH) pela primeira vez começamos a discutir uma política que não estava amarrada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, começamos a trabalhar com o Ministério da Justiça e com o Ministério dos Direitos Humanos que trabalhassem a questão das violações que levantou uma questão que ninguém queria discutir no País que era a questão do assassinato da população em situação de rua (Informação Verbal)<sup>55</sup>

A Constituição Federal de 1988, no Artigo 194, estabelece que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Assim, é no campo da seguridade social que a assistência social é considerada direito, juntamente com a saúde e a previdência social. À gestão pública caberia garantir seu acesso observando aspectos como a universalidade da cobertura e do atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na forma de participação no custeio e o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Segundo a Constituição Federal, no Artigo 203 “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social...” (CF,1988). A Assistência Social levou cinco anos para ser regulamentada pela Lei Nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, por meio da *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*, segundo a qual a assistência social deve prover os

---

<sup>55</sup> Entrevista concedida por RODRIGUES, Samuel. Entrevista. [jul. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (60 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A assistência social tem como estratégia de atuação a oferta integrada de serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais e a gestão das ações, organizadas por meio do *Sistema Único da Assistência Social (SUAS)* e a análise do território para identificação das situações de vulnerabilidade, risco, violação de direitos, violência e a promoção da defesa dos direitos das famílias e indivíduos nestas situações, garantindo pleno acesso aos direitos.

Como a intenção da pesquisa é verificar a existência de políticas públicas que atendam à população em situação de rua, foram verificados o Censo do Sistema Único da Assistência Social (CENSO SUAS) e o site do Ministério da Cidadania, na área reservada à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, e ali, na cessão Carta de Serviços ao Usuário, encontramos que as pessoas ou até mesmo famílias que se encontrem em situação de rua podem buscar atendimento nos Centros de Referência para População em Situação de Rua (Centro POP) e nos Serviços de Acolhimento (abrigo). Também podem ser atendidas pelas equipes que realizam abordagem social nas ruas dos municípios.

Em função da situação de rua caracterizar a violação e a negação dos direitos de forma sistêmica e universal, foi inserida no âmbito da Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade, podendo essa população, ser atendida pelos *Serviço Especializado em Abordagem Social*, pelo *Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua* e pelo *Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI)* e ainda pela PSE de Alta Complexidade, pelo *Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias*, pelo *Serviço de Acolhimento em República* e do *Serviço de Acolhimento Institucional para Criança e Adolescentes*. Contudo, crianças e adolescentes em situação de rua são públicos prioritários de um serviço da Proteção Social Básica (PSB), o *Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*.

Assim, o acesso se dá pela via da inclusão da população em situação de rua como um dos públicos que podem acessar os vários serviços da assistência social. A exceção fica por conta do Centro Especializado para a População em Situação de Rua (CENTRO POP), criado como serviço específico para esta população. Segundo o site do Ministério:

O CENTRO POP se constitui como espaço de referência para o atendimento às necessidades básicas de autocuidado, com ambientes próprios para a higiene pessoal e lavanderia; de guarda dos seus pertences; de endereço institucional; de repouso; de acesso à alimentação e documentação civil; de convívio grupal e social; de participação social, empoderamento e organização coletiva.” (BRASIL [Online]. Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/mds-para-voce/carta-de-servicos/usuario/assistencia-social/populacao-de-rua>>. Acesso em 29 de setembro de 2019).

Mas, havemos de perguntar, por que criar um serviço específico para a população em situação de rua se esse público já era atendido por outros serviços? A representante da Secretaria Especial da Assistência Social do Ministério da Cidadania falou sobre esse aspecto durante a entrevista.

A pauta foi ganhando prioridade e o ministério entendeu como uma das prioridades e então colocou na agenda. Eu acredito que deve ter sido por pressão da sociedade civil e então foi pensado o que colocar na tipificação que dê conta das especificidades da população em situação de rua... O CREAS foi colocado como um serviço que pode atender à população em situação de rua, mas colocaram também um centro específico para essa população. Então acho que entenderam que o CREAS não iria dar conta dessa especificidade, então tentaram desenhar um local, um centro específico. Específico por quê? Porque tem a questão que estão (pessoas) muito mais vulnerabilizados pela vivência de rua, vai ter que ter uma expertise maior no trabalho, são pessoas mais desconfiadas, mais desacreditadas da política pública, então é um trabalho mais lento, mais processual, que envolve autoestima, autocuidado, organização coletiva. Mas também uma estrutura física diferenciada que é o local de banho, cuidar da higiene pessoal, lavar roupa, que é o mínimo de dignidade e um lugar para guardar pertences. E foi pensado que são pessoas que não tem uma casa e perdem seus documentos, sofrem muita violência e tem seus documentos tomados. Então, o acesso mais facilitado à documentação, à alimentação e foi definido que não é local de produção de alimentação, à época. Mas eu acho o Centro Pop uma estratégia incrível de trabalho (Informação Verbal)<sup>56</sup>

A rede socioassistencial tem como unidades de referência para a PSR, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e o Centro de Referência para a População em Situação de Rua (CENTRO POPO), ambos, para o atendimento de jovens, adultos, idosos e famílias em situação de rua. Também são atendidos pelos serviços de acolhimento (abrigos) que funcionam como moradias provisórias e pelas equipes de abordagem social que atuam nas cidades.

Logo após a tipificação dos serviços, em 2009, começa um processo de expansão dos serviços que seria a oferta de cofinanciamento do governo federal como forma de estimular estados e municípios a implantarem as ofertas das políticas. A partir de 2010, o repasse de recurso foi condicionado à adequação dos serviços ao

---

<sup>56</sup> Entrevista concedida por CAVALCANTE, Bárbara César. Entrevista. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (110 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

que estava estabelecido na tipificação. Assim, as chamadas expansões deveriam promover a ampliação da oferta de serviços à população no município, levando o município a receber mais recursos do governo federal.

Apesar do cofinanciamento federal ser baixo, um valor baixo do que a gente estima que seja o custo real do serviço, porque a gente não tem o custo real dos serviços, mas só do governo federal ofertar, por exemplo, R\$ 6.500,00 para o CREAS, o município se sente estimulado, talvez sem o cofinanciamento ele não abriria. A gente faz as ofertas, os municípios aceitam e aí tem um prazo de mais ou menos dois anos para implantar os serviços. Então tem esse 'gap', quanto você oferta, quantos municípios aceitam e os que realmente implantam. Então, implantados você tem bem menos do que as ofertas e os municípios dão várias justificativas pra isso, a dificuldade de achar um imóvel, a dificuldade de contratação ou teve dificuldade com o equipamento, então ou eles não implantam ou implantam um pouquinho e fecham... Nós estamos desde 2013 sem oferta para o Centro Pop em função de crises que vieram nos anos seguintes (Informação Verbal)<sup>57</sup>

Ao conversar com pessoas que utilizam os equipamentos da assistência encontramos opiniões divergentes quanto à qualidade do tratamento dados pelos servidores e dos serviços disponíveis. No entanto observamos um predomínio de depoimentos que denunciam violações de direitos e a ausência de serviços que respondam a especificidades do público LGBTI, como nos conta o artesão, Narciso:

Quando a gente passa por algum tipo de doença a gente procura o CAPS que é o que dá mais suporte pra nós que é morador de rua. Porque lá dentro do CAPS eles já têm o apoio psicossocial e clínico geral. Já no hospital é outra forma de tratamento. Alguns profissionais estão preparados, mas aqueles profissionais mais atrasados na sua mentalidade tratam com um pouco de recusa... a gente chega no albergue, a gente se identifica como família, aí eu e meu companheiro ele tem que deitar num quarto e eu tenho deitar no outro. Aí não existe vaga de albergue pra nós assim, sabe? Pra que pudesse ficar eu e ele como família. Em Goiânia conseguimos vaga no albergue e aí as famílias que estavam no quarto, as mães que tinham filhos, não queriam aceitar que um casal homossexual estivesse lá no mesmo espaço pra família. E aí como a união faz a força, elas acabaram tendo o direito de que a gente não ficasse lá (NARCISO, 2018).

Ou no depoimento de JASMIN:

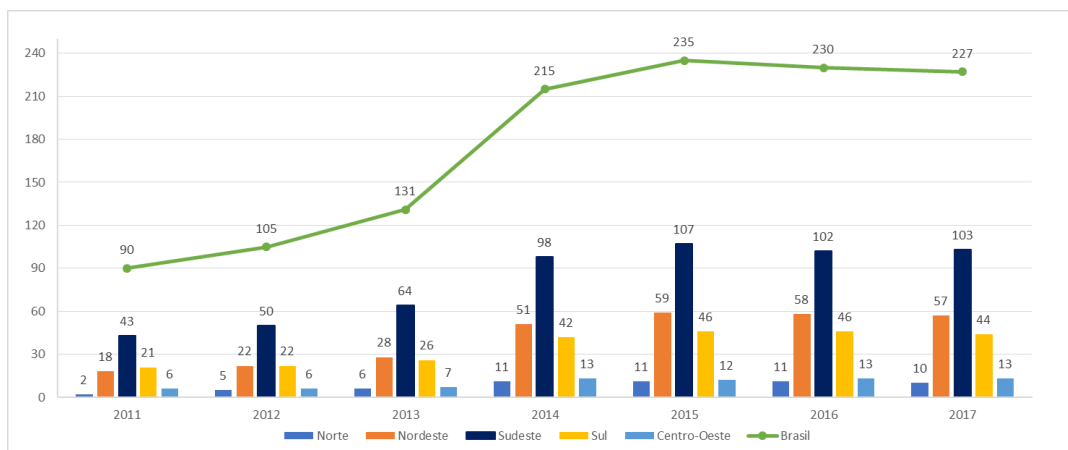
O Centro Pop está fazendo um trabalho muito bonito com o povo de rua. Estão dando até banho, alimento, roupa, são pessoas que precisa. Mas é assim, eles adoecem muito também e precisam de médico (JASMIN, 2019).

Segundo o Censo SUAS 2017, há um pequeno recuo no número de Centros Pop no Brasil desde 2015, conforme gráfico abaixo:

---

<sup>57</sup> Entrevista concedida por CAVALCANTE, Bárbara César. Entrevista. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (110 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

**Gráfico 2 – Centros Pop e sua distribuição por região**



Fonte: Censo SUAS, 2017.

Pelo depoimento abaixo, observamos que a ausência de recursos a partir de 2013 pode ser um motivo da queda no número de Centros Pop, mas, seria o único?

A gente escuta falar que tem muita resistência em alguns lugares, inclusive para não abrirem. Por exemplo, aqui em Brasília, a gente ofertou três Centros Pop. Tem um que deveria ser implantado na Ceilândia, mas não foi implantado porque, até onde eu sei, teve uma resistência da comunidade. Mas o GDF pode implantar esse Centro Pop, porque a gente fez a oferta pra eles. E assim a gente escuta falar de outras localidades também, sobre a resistência em relação aos Centros Pops, os comerciantes se incomodam eles acham que elas (pessoas em situação de rua) se concentram lá e tem uma série de preconceitos e também, quando a Prefeitura sinaliza que vai abrir acontece da comunidade impedir. Fazem um escândalo e impedem. Outro argumento é que os gestores dizem que o cofinanciamento é muito baixo em relação ao valor do serviço, pois dizem que é uma unidade cara e por isso vão fechar. Tem ainda o argumento de segurança, que eles falam que é perigoso, que tem tráfico, que é perigoso para os profissionais, que tem confusão, que a população em situação de rua é violenta, então tem esses argumentos (Informação Verbal)<sup>58</sup>

O Censo SUAS traz ainda informações sobre a situação dos imóveis utilizados para a implementação dos Centros Pop, o nível de acessibilidade dos prédios de acordo com a ABNT e unidades que possuem computadores e acesso à internet, por exemplo:

Em 2017, 20,3% dos Centros Pop possuíam banheiro adaptado para pessoas com dificuldades de locomoção, 19,8% contavam com rota acessível ao banheiro, 19,8% estavam equipadas com rota de acesso aos espaços do Centro POP e 19,8% tinham o acesso principal adaptado com rampas e rota acessível desde a calçada do Centro POP (Censo SUAS, 2017).

<sup>58</sup> Entrevista concedida por CAVALCANTE, Bárbara César. Entrevista. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (110 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

Quanto à quantidade de pessoas que acessam os serviços do Centro Pop, tomamos como referência os dados fornecidos pelo Visualizador de Dados Sociais (VIS DATA), sistema que compõe o banco de dados do Ministério da Cidadania, sobre os vários programas e serviços ofertados. Dentre os dados, encontramos a quantidade de atendimentos e o perfil dos atendidos pelos Centros Pop.

A série histórica disponível no sistema cobre o período de janeiro de 2014 a novembro de 2018, com o registro dos números mensais dos atendimentos no Brasil. Observamos que embora a quantidade de unidades venha caindo nos últimos anos, o gráfico apresentado, mostra-se ascendente, partindo de 16.115 em janeiro 2014, avançando em janeiro de 2015 para 23.310 atendimentos; em janeiro de 2016, 23.980; em janeiro de 2017, 26.539; em janeiro de 2018, 29.333, indo até 33.290 atendimentos em janeiro de 2019.

Sobre o perfil da população atendida nos Centros Pop, segundo o sistema do Ministério da Cidadania, é dado pelas seguintes categorias: *A – Quantidade de Pessoas*; *B – Características específicas identificadas em pessoas atendidas no serviço durante o mês de referência*: pessoas usuárias de crack ou outras drogas ilícitas; Migrantes; Pessoas com doença ou transtorno mental; *C – Cadastramento de pessoas em situação de rua durante o mês de referência*: Pessoas que foram incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais; Pessoas que realizaram atualização do Cadastro Único para Programas Sociais; *D- Volume de atendimentos realizados no mês de referência*: quantidade total de atendimentos realizados (compreendida como a soma do número de atendimentos realizados a cada dia, durante o mês de referência); *E – Quantidade de pessoas abordadas pelo serviços de abordagem social*: total de pessoas abordadas pelo Serviço de Abordagem Social, durante o mês de referência.

Logo depois encontramos o tópico sobre *Situações identificadas pelo serviços especializado em abordagem social*: crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil (até 15 anos); Crianças ou adolescentes em situação de exploração sexual; Crianças ou adolescentes usuárias de crack ou outras drogas; pessoas adultas usuárias de crack ou outras drogas ilícitas; Migrantes e por fim, a Quantidade total de abordagens realizadas (compreendida como número de pessoas abordadas, multiplicado pelo número de vezes em que foram abordadas durante o mês).

Como não é proposta desta pesquisa analisar todos os números disponíveis no sistema, optei por trabalhar com a amostragem da cidade de Brasília e acompanhar o desenvolvimento do atendimento. Assim, em relação a Brasília, encontramos um quadro muito irregular com variações exorbitantes como por exemplo 976 atendimentos no mês de agosto de 2014, quando começa o registro da série, variando para 272 em outubro de 2015. Em 2016, 1.196 atendimentos, alcançando 2.105 em abril de 2017 e em seguida a curva varia de forma descendente, chegando a 9 atendimentos em março de 2018, crescendo para 401 em agosto do mesmo ano e por fim, o último dado, dá conta de que foram registrados 58 atendimentos em janeiro de 2019.

Sobre a possibilidade de análise dos dados acima, foi verificado que no ato da consulta ao VIS Data, o sistema não permitia a distinção entre os Centros Pop Taguatinga ou Brasília. Além disso, apesar de os registros chamarem a atenção pela sua dinâmica instável, a ausência de parâmetros qualitativos no sistema e o não acesso a dados sobre o funcionamento do Centro Pop de Brasília, não permitiram, no momento, uma análise sobre as causas que produziram esse contexto.

### **3.5.3 Consultório na Rua**

Assim como a assistência social, a saúde está sob o escopo da Seguridade Social, segundo o Artigo 196 da Constituição Federal:

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

Na área da saúde, vamos encontrar alguns avanços legais que tem início no mesmo ano e dia da publicação do Decreto 7.053, como a Portaria Nº 3.305 que instituiu o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua, colegiado formado por representantes de diferentes secretarias do ministério que atuam com a PSR, e de representantes da sociedade civil. O comitê foi criado para propor ações que garantissem o acesso dessa população ao SUS; apresentar subsídios para os processos de elaboração, implementação e acompanhamento do Plano Nacional de Saúde; elaborar e pactuar intervenções conjuntadas dos órgãos do SUS; participar

de iniciativas intersetoriais e ainda colaborar no acompanhamento e avaliação das ações do Ministério para este público (BRASIL, 2009).

No parágrafo X do Artigo 7º do Decreto 7.053/2009, consta nos objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua que o Estado deve “criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços.

Na entrevista realizada com Rosana Ballesteros<sup>59</sup>, servidora que trabalha na Secretaria de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde e participa da coordenação e do acompanhamento das equipes do Consultório Na Rua no Brasil, o embrião do projeto teve início por volta de 2008 na organização humanitária Médicos Sem Fronteira<sup>60</sup>, quando foram desenvolvidas metodologias para trabalhar em duas frentes: gestão de risco e população em situação de rua. Ao se aproximar o fim do prazo para o projeto a metodologia desenvolvida por meio de oficinas, recebeu a atenção do Ministério da Saúde que naquele momento estava buscando um modelo de projeto para atuar nas comunidades e gostaria de ter o apoio da organização.

No período de finalização do projeto a organização havia capacitado mais de 1.500 profissionais pelo Brasil nas duas propostas, gestão de risco e cuidado com a saúde da população em situação de rua. Nestas últimas havia muita queixa de que os profissionais não reconheciam esta população que só entravam nas urgências já em risco de morte. Segundo Rosana, essa capacitação foi importante para mudança de percepção dos profissionais da saúde em relação à PSR.

Então a organização Médicos Sem Fronteira, decide apresentar para o Ministério da Saúde a metodologia de atuação com comunidades. Os representantes do MS participaram de oficinas e no relatório da viagem, descrevem como importante e pertinente a metodologia apresentada.

Em 2009 já havia a discussão sobre algum serviço de saúde na atenção primária para a população em situação de rua em função da presença da Política Nacional para a População em Situação de Rua e a constituição do CIAMP-Rua nacional e a

---

<sup>59</sup> Rosana Ballesteros é psicóloga e trabalha na Coordenação-Geral de Gestão de Atenção Básica (CGAB) do Departamento de Atenção Básica (DAB) e atuou em vários projetos ligados às comunidades do Rio de Janeiro como no sistema socioeducativo, trabalhou na organização Médicos Sem Fronteiras com comunidades em unidades de saúde no complexo da Maré, Nova Friburgo e outros.

<sup>60</sup> Segundo Rosana, a atuação dos Médicos Sem Fronteira, instituição de atuação mundial, se dá nos vácuos institucionais onde o Estado não consegue entrar, constroem um serviço que avaliam necessário e essa metodologia é deixada para instituições, normalmente governos. Cada projeto dura em torno de quatro anos e se encerra.



possibilidade de estruturação de comitês locais, pra discutir as políticas públicas (Informação Verbal)<sup>61</sup>

Como vemos a narrativa da entrevistada nos remete às reflexões e metodologia dos múltiplos fluxos, de John Kingdon, já tratado no capítulo 2, ao identificar os grupos de interesse fora e dentro do governo, as relações que se constroem num trânsito de necessidades e de interesses mútuos, que por sua vez, produzem janelas de oportunidades, a partir das quais são estruturados os fluxos de respostas.

No fluxo das respostas encontra-se a estruturação do Consultório na Rua no Início de 2010. Rosana, então técnica do Rio de Janeiro vem definitivamente para Brasília para atuar na capacitação de servidores da saúde nas duas vertentes, gestão de risco e população em situação de rua.

A gestão de risco estava sendo executada pelo núcleo de prevenção da violência pela cultura da paz<sup>62</sup> e por força da publicação do Decreto 7.053 começava o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua e a atuação do Ministério da Saúde no CIAMP-Rua em 2010.

Nesse momento havia muitas críticas ao projeto Consultório Da Rua<sup>63</sup>, projeto criado pela Universidade da Bahia para responder ao edital de 2009, do Ministério da Saúde. Aderiram ao edital, 92 equipes de diferentes municípios para um edital que não teria recurso nem continuidade. A discussão no Comitê e a cobrança do Movimento Nacional da População em Situação de Rua era que as equipes de Consultório de Rua identificavam questões de saúde e não possibilitavam o acesso. O movimento cobrava da área de Atenção Primária do Ministério que a PSR tivesse acesso ao SUS. Outra cobrança veio de dentro do próprio ministério, da área que trata de Tuberculose pois havia estudos que apontavam alto grau de contaminação de TB nas pessoas em situação de rua e que o consultório da rua não conseguia responder.

---

<sup>61</sup> Entrevista concedida por RODRIGUES, Rosana Ballesterero. Entrevista. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (65 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

<sup>62</sup> Núcleos de Prevenção de Violências e Acidentes, Promoção da Saúde e Cultura de Paz (REDEVIVAPAZ), Ministério da Saúde, disponível em <<http://189.28.128.99/redevivapaz/>>. Acesso em 04 out 2019.

<sup>63</sup> Em 2009 é lançado um edital da saúde mental financiando por um ano serviços em municípios que implementasse o Consultório Da Rua. O Consultório foi pensado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), pelo Professor Nery (Psiquiatra). Era uma experiência de Salvador para usuários de álcool e drogas. O foco era em redução de danos da população jovem em situação de rua.

Nesse contexto de reivindicações o ministério reúne diferentes áreas como tuberculose, AIDS, Atenção Primária, o DAGEP, a saúde mental para pensar como ofertar um serviço de saúde já naquele momento não havia o acesso da PSR ao SUS. Foi pensada a continuação das oficinas com a metodologia trazida pelo Médicos sem Fronteira e é feita adaptação de forma a juntar as diferentes áreas que tinham recursos para capacitação de profissionais. Desse encontro passam a ser realizadas oficinas para pensar serviços de saúde para a PSR e a publicação de um *Manual Sobre o Cuidados à Saúde Junto à População em Situação de Rua*<sup>64</sup>.

Em 2011 muda o governo e é criado o Plano Crack<sup>65</sup>. A partir daí houve recurso que possibilitou concretizar e publicar o Manual. Para a confecção do manual e pensar o Consultório na Rua, foram identificadas algumas boas práticas de serviços que existem nesse período, como era o caso de quatro municípios que tinham equipe da saúde da família que recebiam como saúde da família mas tinham sido adaptadas para a população em situação de rua, eram: Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo e Porto Alegre. As equipes que atuavam nesses municípios foram trazidas para o ministério para pensar sobre o conteúdo do Manual.

Mas houve o pedido do governo de que o Consultório na Rua deveria ser um serviço que juntasse a lógica do Consultório De Rua à proposta da Saúde da Família. Qual o grande desafio? As equipes do Consultório De Rua admitiam diversas formações de profissionais pois não havia a definição de uma equipe mínima. Além disso havia a resistências das equipes que já faziam os atendimento por exemplo a saúde mental resistia muito. Segundo Rosana foi um momento de grande tensão entre as equipes. Vencido o momento de tensão foi possível construir uma proposta, apoiada em três modalidades de equipe e o formato, deixando espaço para que o gestor pudesse fazer adaptações segunda necessidade do território.

Então surgiu o Consultório na Rua conforme conhecemos hoje. Três modalidades de equipe que podem contar com os serviços de dezenove especialistas, sendo que destes, quatro constituem o núcleo fixo ou categorias obrigatórias, formado por psicóloga(o), assistente social, enfermeira (o) e terapeuta ocupacional. A esta equipe básica podem ser adicionados outros profissionais como agente social,

---

<sup>64</sup> Disponível em: <[http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/manual\\_cuidado\\_populacao\\_rua.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/manual_cuidado_populacao_rua.pdf)>. Acesso em 04 out 2019.

<sup>65</sup> O *Plano Crack é possível vencer* era coordenado pelos Ministérios da Justiça, da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

dentista, educador físico, técnico de enfermagem e outros. Assim, a equipe do Consultório na Rua trabalha na lógica da atenção primária, ou seja, ela é uma 'porta de entrada' da população em situação de rua no Sistema Único de Saúde.

Em 2015 é realizada uma pesquisa pelo ministério que mostra que o recurso destinado pelo governo federal não estimulava os municípios a criarem Consultórios na Rua. Em função disso foi criada uma média nacional levando em consideração a estrutura proposta para o funcionamento do serviço e atualmente uma equipe da modalidade 1 recebe mensalmente R\$19 mil, na modalidade 2, R\$ 27 mil e na modalidade 3 que é com médico, o município recebe R\$ 35.200 mil. Quando comparada com o repasse das equipes da saúde da família que é de R\$7 mil, vemos que há um valor bem mais elevado para o Consultório na Rua.

Quanto à exigibilidade do comprovante de domicílio como obrigatoriedade para o acesso ao atendimento, Rosana esclareceu que a obrigatoriedade do comprovante de residência não é regra para obter o cartão do SUS e além disso, tem a Portaria 940<sup>66</sup> que garante a ciganos e PSR serem dispensados de apresentar esse comprovante, sendo cobrado apenas o nome da mãe e a data de nascimento.

O Consultório na Rua para dentro da política de atenção básica é considerada como equipe específica e precisa ter uma estrutura de atendimento diferenciado em função das especificidades da população em situação de rua. A equipe atua e provoca o acesso, funciona como ponte para os serviços ao mesmo tempo em que atua dentro das outras unidades básicas, compartilhando cuidado.

Atualmente há 155 equipes em funcionamento e financiadas e 168 credenciadas, ou seja, aquelas que podem vir a funcionar, mas que ainda precisam ser estruturadas. A partir da manifestação do município de oferecer os serviços do Consultório na Rua, a gestão pública tem quatro meses para implantar uma equipe, caso não o façam, correm o risco de perder o financiamento do governo federal.

Quanto à avaliação dos serviços dos Consultório na Rua existem a necessidade de reavaliar a portaria que define a dimensão de atendimento pela densidade populacional em função do aumento do número de pessoas em situação de rua. Nessa discussão tem sido apontada a necessidade de criação de indicadores

---

<sup>66</sup> Portaria 940 de 22 de abril de 2011, regulamenta o Sistema Cartão Nacional de Saúde (Sistema Cartão) e no Artigo 23 está explícito que durante o processo de cadastramento, o atendente solicitará o endereço do domicílio permanente do usuário, independentemente do Município em que esteja no momento do cadastramento ou do atendimento. No entanto no parágrafo 1º é claro ao declarar que "não estão incluídos na exigência disposta no caput os ciganos nômades e os moradores de rua".

pois os técnicos precisam informar seus dados por meio do Sistema de Informação em Saúde para a Atenção Básica (SISAB). No entanto, o diálogo sobre a construção de indicadores precisa avançar para além dos dados quantitativos merecendo análise e registro de dados qualitativos que apontem alterações em aspectos sensíveis nos resultados observados a partir da atuação das equipes do Consultório na Rua.

Rosana aponta para necessidade de ampliar o olhar para questão como as mulheres em situação de rua, as mulheres gestantes, a saúde bucal:

Eu acho que nós conseguimos avançar nesses anos, a população em situação de rua entrar para uma equipe específica que visualiza a forma diferenciada para o cuidado, o MNPR estar no Conselho Nacional de Saúde, isso tudo é reflexo da PNPSR, de uma construção que se deu ao longo desses anos. Isso devemos dar continuidade quando a gente pensa num indicador, ou olhar para um serviço que está sendo ofertado, ou um encontro nacional onde as próprias equipes se organizam pra isso, inclusive financeiramente, isso são coisas que se construíram e elas não morrem fácil. Mas acho que precisamos fortalecer juntando áreas de outros ministérios para alcançar essa equidade que precisa acontecer no SUS (Informação Verbal)<sup>67</sup>

Rosana chama a atenção para um grande desafio a ser enfrentado nos próximos anos:

Acho que a gente ainda não superou o olhar sobre a população em situação de rua baseado somente no olhar sobre álcool e drogas. Isso ainda é muito forte no olhar da gestão, ainda é muito forte no olhar da população, da mídia, acho que isso devemos superar olhando para outros agravos prevalente, por exemplo, a saúde bucal que é um lugar positivo, pois mexe com a mudança de aparência, a autoestima para alguém que está numa situação de grande vulnerabilidade e invisibilidade, ou da questão das mulheres gestantes. A gente não discute nem o álcool que tem 90% de prevalência, a gente não discute isso com a saúde mental, como cuida da dependência do álcool, a gente discute a droga e a droga ilícita. Então isso pra mim é algo que precisamos desmistificar pois acabamos fortalecendo um discurso moral quando tratamos apenas desse lado (Informação Verbal)<sup>68</sup>

### 3.5.4 A política habitacional

No campo da política habitacional no Brasil, é necessário mencionar que estamos falando de um contexto de déficit habitacional<sup>69</sup> da ordem de 7,7 milhões de

---

<sup>67</sup> Entrevista concedida por RODRIGUES, Rosana Ballester. Entrevista. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (65 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

<sup>68</sup> Entrevista concedida por RODRIGUES, Rosana Ballester. Entrevista. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (65 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

<sup>69</sup> Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), o déficit soma a quantidade de famílias que declaram não ter um teto, que habitam locais inadequados ou que compartilham uma mesma moradia e pretendem se mudar. Não leva em conta as famílias que vivem em casas adequadas de aluguel.

habitações, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo IBGE, em 2015. Paradoxalmente o Censo de 2010, já apontava cerca de 6,05 milhões de imóveis vazios. Esses dados apresentam imediatamente os paradoxos produzidos ao longo da nossa história recente.

Nesse contexto, já seria importante questionar sobre o que seria melhor: construir novas unidades habitacionais ou rever a política habitacional de forma a permitir que imóveis públicos e privados que se encontram vazios fossem ocupados?

A Constituição Federal de 1988 e, mais especificamente, o capítulo sobre Política Urbana, trata, tanto o direito à cidade quanto o direito à moradia como prerrogativa de todos os brasileiros no usufruto da estrutura urbana e, ainda, segundo os artigos 182 e 183, permite aos “municípios a implementação de políticas de desenvolvimento urbano a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

As pesquisadoras Sheffer e Kauchakje no texto *Ambiguidades da política habitacional brasileira*, descrevem o período de desenvolvimento da política habitacional brasileira no período 2003 a 2016 e descrevem como, ao longo desse período, esta política foi conduzida conforme a pressão de pessoas, grupos ou instituições de interesse de várias naturezas. As autoras dividem em dois momentos: um primeiro, de grande participação social que ajuda o Estado a organizar institucionalmente a política nacional de habitação com articulação entre governo federal, estados e municípios, por exemplo com a criação do Ministério das Cidades, em 2003; no segundo, “a formulação e a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, como forma de enfrentamento da conjuntura econômica internacional e fomento ao crescimento econômica, se aproxima do interesse de grupos de empresários”. (Sheffer e Kauchakie, 2019) prevendo a destinação de recursos públicos para que a iniciativa privada construísse moradias para pessoas com renda entre 0 e R\$ 5.000,00.

Essa ambiguidade, para as pesquisadoras, está diretamente relacionada à estrutura política e à mudança no perfil e compromissos governamentais ao longo do período que levou ao cargo de ministro das cidades, representantes de partidos como PP e PSB, legendas com objetivos diferentes do governo central, o que alterou a forma de condução da política habitacional.

Em 2009 foi criado o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) com o objetivo de minimizar o déficit habitacional, estimular a economia e diminuir o desemprego, tinha como meta, segundo a Secretaria Nacional de Habitação, “facilitar a conquista da casa própria para as famílias de baixa renda”<sup>70</sup> e foram definidas modalidades de acordo com a renda família, sendo o *MCMV Entidades*, aquela que alcançava as famílias de menor poder aquisitivo. O programa previa, na sua primeira etapa a construção de 400 mil unidades em 2009 para a esta faixa 1, já em 2011 quando foi dada o início da segunda fase do programa e ampliada a projeção de casas a serem entregues, a meta de construção de unidades da faixa 1 pulou para 860 mil unidades.

No que diz respeito ao acesso à moradia, afirma Leilane Farha que a “moradia perdeu sua função social e passou a ser vista como um veículo para riqueza e lucros. A transformação da moradia em uma mercadoria rouba a conexão da casa com a comunidade, a dignidade e a ideia da propriedade como um lar”, e ainda afirma que a situação de rua “se produz quando a moradia é tratada como mercadoria e não como direito humano” (FARHA, 2015, p. 2).

Para Harvey, a precariedade da moradia ou sua ausência efetiva nos espaços urbanos nos leva a refletir sobre o direito à cidade como direito humano, uma vez que:

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. E continua: (...) é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização.”. Logo a questão que se impõem é o fato de que a cidade que queremos “... não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologia e valores estéticos que queremos (HARVEY, 2008).

Assim como em outras políticas públicas quando são instadas a dar respostas para inclusão da PSR, a habitação possui também os seus próprios Nós Górdios, ou seja, tensões e paradoxos produzidos pela gestão pública que acabam por se tornar obstáculos ao acesso a direitos, seja no campo macro da política habitacional do país, seja nas tentativas de construção de intersectorialidade entre as políticas. Como isso se dá?

O programa criado pelo governo federal para pessoas de baixa renda trabalha com a lógica de transferência de propriedade, ou seja, a pessoa que recebe a casa,

---

<sup>70</sup> Disponível em: <<http://www.mdr.gov.br/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv>>. Acessado em 04 de setembro de 2019.

por menor que seja a sua renda, passa imediatamente a assumir os compromissos de pagar a mensalidade e as outras dívidas como luz, água. Para a população em situação de rua essa condição torna-se uma verdadeira barreira se levarmos em consideração a sua condição profunda de vulnerabilidade.

Ainda que o ministério tenha lançado a portaria Nº 163 /2016, instituindo um Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e apresentado instruções para a seleção de beneficiários no PMCMV e nessas instruções, critérios adicionais que priorizam situações mais específicas como:

Famílias que se encontrem em situação de rua e que recebam acompanhamento socioassistencial do Distrito Federal, estado ou município, ou de instituições privadas sem fins lucrativos, com Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) e que trabalhem em parceria com o poder público, comprovado por declaração do ente público ou da instituição (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, trago a observação feita pelo representante da coordenação da PNPSR, quando fala de diálogos mantidos entre as pastas da habitação e da assistência social sobre acesso das PSR à moradia. Observemos o trecho da entrevista que segue:

Desde 2010 os então ministérios MDS e Ministério das Cidades conversavam sobre políticas voltadas para a PSR tentando pensar numa solução. No entanto, ficava cada um no seu quadrado. Dizia o MDS, eu faço os serviços do SUAS é o que eu construo, agora quem vai fazer gestão condominial e o trabalho social? Se estiver dentro dos serviços (serviços tipificados) eu faço, mas a gestão condominial não é comigo. O Ministério da Cidade voltava a repetir, que só constrói e entrega o empreendimento, entregam a casa, dinheiro pra nós não é problema (Informação Verbal)<sup>71</sup>

Na mesma entrevista, Carlos menciona que essa tensão se mantém até hoje, mas que ele vê possibilidades de que seja minimizada em função de diálogos mantidos entre as pastas em função da necessidade de respostas a uma proposta que vem sendo discutida desde julho de 2016 entre órgãos do governo federal e sociedade civil e foi aprovada no âmbito do CIAMP-Rua, conforme ata da reunião disponibilizada pela Coordenação-Geral dos Direitos das Populações em Situação de Risco. Conforme mencionamos quando tratamos das diferentes formas de intervenção da gestão pública junto à PSR, a proposta visa avançar para além do modelo etapista, ou em transição assistencialista / etapista, para outro, inspirado no

---

<sup>71</sup> Entrevista concedida por JUNIOR, Carlos Alberto Ricardo. Entrevista. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (77 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

modelo Housing First, cuja centralidade está no acesso imediato das pessoas em situação de rua a uma moradia segura, individual, dispersa na cidade e integrada à vida da comunidade.

No começo foi bem difícil, porque eu passei muito tempo dormindo no papelão e quando fui dormir na minha cama, no colchão achei muito estranho, doía muito aqui (aponta os ombros). Pra ser sincera, até hoje não me acostumei, então eu boto o tapete no chão e durmo sobre o tapete. Mas na minha casa eu cozinho, não tem fogão, mas eu cozinho no álcool, pego as panelas na casa da vizinha ou almoço com ela (MARGARIDA, 2019).

### 3.5.5 Educação

A educação para a situação de rua apresenta inúmeros desafios e exige de fato um redimensionamento do já combalido sistema de ensino, tanto público quanto privado, que segundo Pedro Demo, nos compele a “burilar desafios da educação emancipatória que precisa de habilidades de abstração à luz de algumas discussões atuais sobre tipos de conhecimentos mais próximos da emancipação” (DEMO, 2018, p.2).

É no contexto de poucas perspectivas e de naturalização da exclusão social que precisamos entender do que estamos falando quando nos referimos à ideia de Cidadania e como a educação pode ser veículo de processos emancipatórios dos indivíduos que encontram-se em situação de rua.

Olhando para a realidade da situação de rua, é importante que nos perguntemos primeiramente sobre o papel reservado à educação num contexto de ausência sistêmica de direitos. Para uma educação que vive o drama da incapacidade de resolver o desafio da alfabetização (DEMO, 2018), haveria condições dessa mesma educação que já não atende à sociedade domiciliada, produzir processos de autonomia e emancipação desse público?

Mais ainda, havemos de pensar se é possível educar num contexto hostil e que produz corpos tensos em função da iminência das várias violências e violações presentes na situação de rua. Como diz Silvana, mulher em situação de rua: “A rua não é muito boa não mas fazer o que né? Não é muito bom porque a gente não dorme direito. Um olho aberto outro fechado...não tem segurança”. Na situação de rua dificilmente há espaço para que a pessoa relaxe e durma bem, seu cérebro reptiliano



está sempre atuando, mapeando situações de ameaça frente às quais precisa reagir fugindo ou lutando.

Nos depoimentos e escutas destas pessoas, é preciso primeiramente, sobreviver. Somente depois vem a possibilidade da alimentação, do dormir, do abrigar-se, do proteger-se, do construir parcerias para proteção mútua. A educação não entra nessa escala de prioridades ou pelo menos, ficará relegada a alguma dimensão posterior ao imediatismo das necessidades básicas para a manutenção da vida.

No entanto, o fato é que no horizonte das políticas públicas para a população em situação de rua no Brasil, é difícil identificar ações na área de educação, estruturadas e capazes de darem respostas, mesmo nos campos mais progressistas onde entidades educacionais, jurídicas e da sociedade civil reconhecem a educação como meio necessário ao desenvolvimento da autonomia e emancipação da situação de rua.

Em outubro de 2011, por meio da Lei nº 12.513 foi instituído pelo governo brasileiro, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológico no país, além disso, contribuir pra a melhoria da qualidade do ensino médio público (BRASIL, 2011)

O Programa, segundo o decreto acima, teria como públicos: estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; trabalhadores; beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento, incluindo aí os agricultores familiares, silvícolas, aquicultores, extrativistas e pescadores. Inclui ainda a participação de pessoas com deficiência observando as condições de acessibilidade e participação plena no ambiente educacional e ainda contemplará a participação de povos indígenas, comunidades quilombolas e adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas e por fim, as mulheres responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência de renda (BRASIL, 2011)

A definição do público a ser alcançado pelo Pronatec, não inclui a população em situação de rua e somente em 2014, a então Secretaria Especial dos Direitos

Humanos da Presidência da República, por meio da Portaria Nº 693, no seu Artigo 1º, estabelece as regras e os critérios para a execução e o monitoramento do PRONATEC, no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - *Pronatec Direitos Humanos*, visando à formação, ao aperfeiçoamento e à qualificação profissional de três novos públicos: as pessoas com deficiência, os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e as pessoas em situação de rua.

Na parte introdutória da Portaria, encontramos referência aos objetivos do Decreto nº 7.053 de 2009 que prevê a disponibilização de programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho. Em função desse objetivo o Estado apresenta como proposta a inserção no Pronatec, na condição de demandante, vagas para três modalidades, entre elas o *Pronatec População em Situação de Rua*, também chamado de *Pronatec Pop Rua*.

E o que diz a Portaria sobre o acesso ao Pronatec Pop Rua? No artigo 5º mostra que a identificação de pessoas em situação de rua que participariam dos qualificação, se daria por meio “dos órgãos estaduais, distrital e municipais que desenvolvem políticas e ações destinadas a esse público” (BRASIL, 2014), ou seja, na prática, estamos falando dos serviços oferecidos e tipificados na rede socioassistencial do SUAS; que esses órgãos devem observar os termos do termo de adesão a ser celebrado com a SDH/PR e também, que “os cursos devem ser adequados ao perfil da população em situação de rua, objetivando a sua inserção no mercado de trabalho, a partir do levantamento de demanda realizado pelas unidades demandantes” (BRASIL, 2014). No artigo 9º diz que em relação ao Pronatec Pop Rua, “as unidades demandantes devem realizar levantamento de demanda com objetivo de identificar os cursos e o quantitativo de vagas a serem pactuadas e ofertadas para os Estados, Distrito Federal e Municípios contemplados.

Dado que uma pessoa em situação de rua decidisse participar do Pronatec Pop Rua ela deveria, segundo a Portaria, procurar os órgãos estaduais, distrital ou municipais de atendimento à população em situação de rua em sua cidade e preencher o formulário de pré-matrícula. Essa pré-matrícula seria feita no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) de acordo com as vagas disponíveis para o Pronatec Pop Rua.

Observamos que a Portaria traz, nos artigos 10 e 11, para as duas outras modalidades (Pronatec Viver Sem Limite e Pronatec Sinase) requisitos para a realização da pré-matrícula como a escolaridade mínima para o curso de interesse e a documentação exigida para confirmar a matrícula. Já para o Pronatec Pop Rua, não observamos requisitos para a realização da pré-matrícula, sendo sugerido que a pessoa em situação de rua procure os órgãos estaduais, distrital e municipais para realizá-la.

Interessante observar a ausência de critérios ou requisitos para a realização da pré-matrícula, ao mesmo tempo em que não há nenhuma menção a respeito de mecanismos de flexibilização em relação à documentação exigida, nem escolaridade a ser observada pela rede ofertante de vagas, nem sobre a formação profissional ou experiências de trabalho na vida pregressa das pessoas em situação de rua e nem sobre o alinhamento de oferta e demanda. Naquele momento, em 2014, a pesquisa realizada pelo MDS já trazia dados sobre escolaridade, ausência de documentação e trabalho da população em situação de rua.

Tal ausência pode nos levar a supor que o gestor, ao fazê-lo, teoricamente, acreditava que retirar os requisitos resolveria as dificuldades de acesso da população em situação de rua aos cursos. No entanto, a ausência de critérios nesse caso impede que o gestor municipal tenha clareza sobre ações a serem tomadas por exemplo na relação com a rede local de ofertantes uma vez que deveria ser a forma de relação entre os equipamentos do SUAS e a rede local ofertante de vagas.

O processo de estruturação da proposta acabou deixando vácuos em pontos importantes da estruturação da política. Fases de estruturação da política, sem a devida atenção para especificidades da população em situação de rua, sendo que na pesquisa do MDS em 2008, 24,8% das pessoas em situação de rua declararam que não possuem documento de identificação, dificultando a obtenção de emprego formal, o acesso aos serviços e programas governamentais.

Na mesma pesquisa, vimos, quanto ao perfil de escolaridade dos entrevistados que a maioria, 50,41% possui o ensino fundamental incompleto, 14,27% possui o ensino fundamental completo, 14,94% o ensino médio completo e 1,2% o nível superior incompleto ou mais. Sobre os dados no campo do trabalho, a pesquisa mostra que 70,9% trabalham e exercem alguma atividade remunerada. Apenas 15,7% dos entrevistados pedem dinheiro como principal meio para a sobrevivência. Esse

último dado nos parece importante pois contraria o senso comum de que as pessoas em situação de rua não trabalham e que esse público é formado exclusivamente por “mendigos” ou “pedintes”.

Esse exemplo é importante para mostrar a dinâmica e alguns resultados do Pronatec Pop Rua. A experiência observada foi realizada na cidade de São Paulo, em 2015, quando as pesquisas realizadas pela prefeitura da cidade indicavam a presença de cerca de quase 16 mil pessoas em situação de rua das quais 8.850 encontravam-se atendidas nos servidos de atendimento da prefeitura.

No relatório final da Pesquisa é possível identificar uma série de números referentes às pessoas que dormem na rua efetivamente e as que utilizam os centros de acolhida. Entre os dados estão os que dizem respeito à escolaridade com uma porcentagem de analfabetos (7,1% e 9,6%) superior à do município de São Paulo. É também reduzida a proporção dos que completaram o Ensino Fundamental: pouco mais de 15% nos dois grupos e dos que concluíram o Ensino Médio 20,9% de acolhidos e 16,6% de rua.

Na pesquisa, quando perguntadas sobre qual a principal condição que ajudaria a sair da rua, 47% responderam que a moradia e em seguida o emprego fixo com 38%. Curioso perceber que mesmo tendo os números de baixa escolaridade, essa alternativa de acesso à educação não é mencionada no relatório. Apesar de haver o registro de informações sobre escolaridade, não existe uma proposta específica para a área de educação de forma a responder às necessidades dessa população conforme o título da Pesquisa.

A cidade de São Paulo vivenciou a experiência de estruturação do programa *Pronatec Pop Rua*, no período de março a dezembro de 2013 e apresentou alguns resultados. A meta do programa era criar quatro mil vagas nos cursos profissionalizantes, distribuídas ao longo de quatro anos, conforme o Programa de Metas 2013-2016 da Prefeitura de São Paulo. O programa foi executado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, criada pela Lei nº 15.764 / 2013 e no mesmo ano foi criado o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua. Seguindo uma metodologia participativa na qual o indivíduo pode participar e tomar decisões a partir das suas condições sociais, o Programa envolveu articulações pra dentro e para fora do governo incluindo movimentos sociais e setor empresarial para a sua construção.

No período de março a dezembro de 2013 foram ofertadas 462 vagas, das quais foram efetivadas 403 matrículas, distribuídas em 22 turmas, nos cursos de Auxiliar de almoxarife, Almoxarife de obras, Aplicador de revestimento, Auxiliar-administrativo, Eletricista, Mecânico de motores, Padeiro, Pedreiro, Soldador.

Os cursos profissionalizantes foram ofertados pela parceria SENAI/SP e SENAC/SP, e como forma de apoiar as pessoas matriculadas foram oferecidos vale-transporte e alimentação, concessão de bolsa-presença (R\$ 2,00 h / aula), certificado de conclusão e parceria com empresas a fim de garantir o acesso ao emprego no final da formação.

Naquele momento havia sete empresas parceiras que atuavam nas áreas de Coleta e tratamento de resíduos sólidos, Engenharia e construção, Prestação de multisserviços, Serviços urbanos, Distribuição de energia elétrica, Comércio de peças de automóveis.

Desse total de matriculados, até dezembro de 2013, a avaliação mostrava que 47% (193) concluíram o curso, a evasão chegou a 41% (165) e 11% (44) foram reprovados. Do total de aprovados, 35% (67) currículos foram encaminhados para processos de seleção e 10% (21) pessoas, foram contratadas e de janeiro a junho de 2014, mais 32, totalizando 53 pessoas em situação de rua contratadas.

O processo de matrícula exigia a apresentação de RG e CPF, declaração de endereço (caso não tivesse poderia apresentar declaração do CREAS e do Centro Pop como endereço de referência). Houve a flexibilização das regras para a matrícula sendo desejável a apresentação do endereço e sendo exigido “apenas” o CPF.

Ao fazer a análise da implementação do Pronatec Pop Rua no Centro Pop Barra Funda, localizado no bairro de Santa Cecília, Fontes observa que das 233 vagas disponibilizadas para os cursos de os cursos Pedreiro de Alvenaria Estrutural, 32 vagas, Auxiliar Administrativo, 7 vagas, Almoxarife, 60 vagas, Mecânico de Motor a Diesel, 16 vagas, Padeiro, 14 vagas, Eletricista Instalador Predial, 32 vagas, Aplicador de Revestimento Cerâmico, 32 vagas e Almoxarife de Obras, 40 vagas. Ao final do processo de formação para o trabalho, 74 concluíram e 14 foram empregados, sendo 4 Pedreiros de Alvenaria Estrutural, 1 Mecânico de Motor a Diesel, 4 Eletricistas Instaladores Prediais, 3 Aplicadores de Revestimento Cerâmico e 2 Almoxarifes de Obras.

Ao descrever pontos fortes do processo, Fontes indica o empenho dos profissionais do Centro Pop em garantir as vagas e a inscrição das pessoas que frequentam o serviço além de articular uma rede de serviços voltadas a garantir uma boa acolhida das pessoas em situação de rua em diferentes escolas da região. Quanto às fragilidades, observa um alto nível de evasão por motivos que vão desde um emprego que foi conseguido naquele período, até a recaída no uso de drogas, passando pelo desligamento por faltas<sup>72</sup>, a dificuldade de acompanhar conteúdos teóricos e cumprir os horários em função de estarem muito tempo fora da sala de aula.

Percebe-se, das descrições feitas ao longo deste capítulo, os avanços trazidos com as discussões realizadas dentro e fora do governo federal e como, ao longo do tempo, o tema da população em situação de rua avança para uma visibilidade ao ser incorporado a legislações e sendo discutido em espaços de decisão política.

A criação do Grupo de Trabalho Interministerial e os processos de tensão produzidos nas arenas de discussão sobre respostas a serem dadas pelas políticas para esta população; a definição de instâncias administrativas dentro da estrutura do Estado, primeiramente na Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS, organizando seminários de fortalecimento da organização da sociedade civil e submetendo a proposta do Decreto 7.053 a consulta pública e posteriormente a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República que assume a coordenação um pouco antes da publicação do Decreto 7.053.

No mesmo período, a tipificação dos serviços socioassistenciais que contemplam o atendimento à população em situação de rua; A criação do Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua, no ministério da saúde e o início dos trabalhos do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), instância composta paritariamente por representantes do governo federal e da sociedade civil (Fóruns estaduais, Pastoral Nacional do Povo da Rua e Movimento Nacional da População de Rua).

Uma discussão estruturante desse capítulo é a questão de modelos de intervenção do Estado que podemos resumir no quadro abaixo:

---

<sup>72</sup> Segunda as regras do PRONATEC o aluno com três faltas consecutivas perde o direito a receber o Bolsa Auxílio e com cinco faltas alternadas, perde o direito a receber o certificado de conclusão.

**Quadro 2 – Modelos de intervenção do Estado**

<b>Tipo de Intervenção</b>	<b>Característica</b>
<b>Assistencialista</b>	Possui perspectiva individual e observa o fenômeno da situação de rua como problema social isolado e suas ações estão pautadas em justificativas religiosas e caritativas.
<b>Etapista</b>	Modelo baseado no mérito, no qual a pessoa em situação de rua acessa os serviços ofertados e tipificados da assistência social e à proporção que avança para serviços que possibilitam mais autonomia (etapas) são capazes de organizar a sua vida e como resultado desse processo a pessoa pode acessar a moradia pois estaria “limpa” e seria considerada digna de morar.
<b>Housing First</b>	O modelo Housing First tem como princípio o acesso imediato de uma pessoa em situação crônica de rua, ou seja, mais de cinco anos, dependência de álcool e outras drogas e portador de transtorno mental, a uma moradia individual, segura, dispersa na cidade e integrada à comunidade. O acesso à moradia é acompanhada por equipe flexível de apoio que ajuda a pessoa a permanecer na sua moradia, atuando a partir das manifestações de necessidades da participante do projeto e o seu atendimento é por tempo indeterminado.

Fonte: dados disponíveis na pesquisa

Mencionando as políticas mais estruturadas ao longo desse período 2009-2018, verificamos a gradual e crescente presença da PSR no Programa Nacional de Direitos Humanos sem nenhuma citação na primeira versão em 1996, uma menção no volume dois e na terceira versão de 2009, nove citações em diferentes diretrizes. As importantíssimas contribuições trazidas com a estruturação de 227 Centros de Referência para a PSR, os CENTROS POP, distribuídos nas várias reuniões do Brasil com predomínio nas cidades do sudeste; a construção, a partir de 2015 dos Consultório na Rua que contam atualmente com 155 unidades e 168 em processo de estruturação e cujas diretrizes foram definidas por portaria em 2011; a política de

habitação para a população avançou pouco tendo como destaque a presença da PSR na instrução de beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida e na qual a discussão tem avançado a partir de 2016 com a apresentação e aprovação, no CIAMP-Rua, de proposta do governo federal de mudança de modelo de política pública para esta população, baseado no modelo Housing First. E embora não tenha havido continuidade, citamos a experiência da cidade de São Paulo de implementação do Pronatec Pop Rua, as ações de economia solidária na área do trabalho, ações também na área de acesso a documentação civil e na área de justiça e segurança pública.

No entanto, não verificamos ações nas áreas da cultura, da educação, do esporte em momento algum no referido período, ainda que estas pastas fizessem parte do CIAMP-Rua, o que demonstra que não basta que haja uma lei ou um decreto, se não houver servidores que atuem nas estruturas e decisões políticas, o processo de construção das políticas fica comprometido. Conforme observado no capítulo segundo a presença de atores dentro e fora da estrutura do Estado interferem na criação ou não de políticas públicas e que em alguns casos a agenda perde importância ou deixa de existir dentro de determinados espaços na agenda de governo como um todo. Observamos também o aumento contínuo e significativo de famílias em situação de rua cadastradas no Castro Único, a partir de significativas alterações nas estratégias de registro, passando de 7.368 em 2012 para 112.456 em dezembro de 2018.

As limitações que observamos também ao longo do capítulo envolvem as dificuldades de conceituar e contar a população em situação de rua. No que diz respeito à conceituação verificamos que o GTI avançou nesse sentido e inseriu um conceito de PSR na Política Nacional que, no entanto não é compartilhada pelo IBGE que se recusou ao longo desse período a inserir esta população no censo de 2010 e somente por meio de decisão judicial, a partir de ação movida pela Defensoria Pública da União, está sendo obrigado a inserir no Censo de 2020. O conceito também interferiu nas escolhas metodológicas da Pesquisa realizada pelo MDS em 2008 e na estimativa feita pelo IPEA em 2015.

Assim, observamos que, as políticas estruturadas ao longo do período proposto por esta pesquisa, não conseguiram avançar efetivamente para além do tripé da seguridade social, ficando concentrada mais especificamente nos campos da saúde



e da assistência social cujas políticas públicas utilizam o modelo etapista como referência.

O contexto acima demonstra o grande déficit de políticas para a população em situação de rua ainda que se considere uma política recente e que está continua em construção, sofrendo as consequências das mudanças dos projetos de país pensados nos últimos anos.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O conjunto de leituras teóricas, a consulta a documentos oficiais e pesquisas, além dos depoimentos colhidos de pessoas que atuam no campo da construção das políticas públicas para as pessoas em situação de rua, evidenciaram avanços no campo das políticas públicas nos últimos anos e também o fato de que PNPSR responde, parcialmente, à pergunta desta pesquisa, a partir do balanço das políticas públicas federais desenvolvidas no período 2009-2018, *o Decreto 7.053 contribuiu para a garantia dos direitos humanos da População em Situação de Rua e para a construção de sua Cidadania?*

Ao longo da pesquisa ficou claro que o campo das políticas públicas e dos direitos humanos são, por natureza, espaços tensos de disputas de interesses econômicos, políticos, sociais e de construção de narrativas que se alternam conforme os contextos históricos. As mudanças que acontecem ao longo do tempo, servem para a manutenção ou ruptura de valores estabelecidos e movimentos ora mais progressistas, ora mais conservadores, vão se alternando na condução de projetos dos Estados que por sua vez e interferem na construção de contextos de produção de políticas públicas.

Assim, conforme visto no primeiro capítulo, a democracia, a cidadania e os direitos humanos não são dádivas que se apresentam prontas, antes, são processos

em constante tensão que refletem o choque entre pensamento hegemônico e de uma determinada época. Da impossibilidade histórica de acesso a direitos iguais surgem as lutas pelo reconhecimento da dignidade humana daquelas populações que por força das transformações econômicas de um determinado local ou por trajetórias de vida, ultrapassam a linha de um limite sistêmico. O limite tem como uma de suas justificativas, a ausência da moradia, logo, a pessoa não domiciliada deixa de existir para a sociedade, para a gestão pública, por isso não pode ser contada, não pode estar inserida no Censo da população do País.

E não havendo a contagem dessa população que respostas possíveis e próxima da realidade dos territórios poderia dar as políticas públicas?

É possível que por não haver uma contagem oficial, os resultados não alcancem seus objetivos e que, mesmo as políticas públicas mais estruturadas não conseguiram, nem mesmo constituir o tripé da seguridade social (assistência social, saúde e previdência social). Importante observar que esta constatação não diminui a importância da estruturação das ações da assistência social com a tipificação dos seus serviços e a criação dos Centros Pop ou mesmo a importantíssima contribuição dos Consultórios na Rua e, ainda que pontuais, nas áreas do trabalho, da educação, da habitação e da justiça e segurança pública.

No entanto, a análise aqui sugerida se faz do ponto de vista das respostas complexas e multifacetadas necessárias para o atendimento das garantias dos direitos plenos da população em situação de rua no contexto histórico observado ao longo da pesquisa no qual a construção da Cidadania se dá a partir do desenvolvimento dos Direitos Humanos e dos Direitos Fundamentais por meio da consolidação do Estado democrático de direito.

Assim, no entrecruzamento de avanços e limites é possível perceber a ação das várias forças que atuam na construção das políticas públicas como reflexo de uma sociedade que ora age por compaixão, ora age com violência e morte contra a PSR. Ora a PSR é público das ações caritativas, ora é tratada como questão de segurança pública e nesse caso não lhe resta nem o direito à posse do seu mínimo social, seu cachorro, seu papelão, suas poucas roupas, seus documentos. Agora sem documento, é preso por não portar documentos. É dessa tensão social que também estão impregnados os espaços de produção da política pública.

Assim, nessa tensão própria da construção da cidadania, assistindo ao longo do período da pesquisa, como, em dado momento, o Estado tornou seus limites institucionais mais porosos ao diálogo com a sociedade civil construindo instâncias de participação e controle social; O Poder Legislativo se mostrou apto a ouvir as vozes que vinham da rua reconhecendo a sua presença ampliando a sua presença na legislação ligada ao tema; O MNPR passou a ocupando acentos em vários conselhos e comitês federais, estaduais e municipais. Ao mesmo tempo percebemos forças contrárias que atuam para a retirada da agenda ou diminuir a eficácia das suas respostas que pode estar na atitude preconceituosa de gestores públicos e da população das cidades com suas diferentes formas de olhar, mas que possuem em comum a estigmatização da população em situação de rua.

Deve-se levar em consideração ainda que existem dificuldades na implementação de políticas públicas em um país continental cuja estrutura política em torno do pacto federativo, faz com que cada um dos estados e cada um dos 5.573 municípios possua autonomia administrativa e cuja relação entre as esferas de governo tenham seus limites definidos pela Constituição Federal. Vimos que os limites da PNPSR ou melhor, do processo de construção de políticas está ligado ao tempo de amadurecimento das ideias, das transformações nos campos social e político e da percepção dos atores que atuam dentro e fora do Estado sobre as melhores respostas para os problemas apresentados.

Dentre os limites podemos inserir um aspecto que não aparece no texto do decreto 7.053, nem foi objeto de reflexão nos anos seguintes, que é o fato de termos uma política nacional para PSR que não traz nos seus princípios, a possibilidade de construção de fluxos e processos de saída efetiva da rua, caso uma pessoa nesta situação deseje fazê-lo. É possível que isso nem tenha sido cogitado no GTI, confirmado em reflexões aqui expostas, os limites do pensamento e sua reconfiguração ao longo do tempo.

Assim, mesmo que o *Locus* de discussão e elaboração das políticas para a PSR tenha migrado da assistência social para a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, o DNA da assistência social foi incorporado ao Decreto trazendo consigo a sua tipificação de serviços que tem como base o modelo etapista de intervenção nas políticas para este público.

Dessa forma é possível dizer que há sim um modelo de intervenção definido pelo Estado ainda que não seja reconhecido pelos agentes da política, nem mesmo dentro do governo federal no qual a assistência social chega primeiro à pessoas em situação de rua e a partir daí a pessoa passa a acessar serviços que exigem diferentes graus de autonomia e que o ajudarão a reordenar a sua trajetória de vida tornando-se uma pessoa digna de, ao final de um percurso e pelas suas próprias forças, acessar uma moradia.

Como resultado, acompanhamos ao longo desse tempo a normalização do conceito de que a política para a população em situação de rua, por excelência, é a assistência social. Mesmo em contextos onde as ações têm o caráter integrado é possível observar que vários gestores e mesmo pessoas que atuam diretamente na assistência social nas diferentes esferas de governo, acreditam firmemente que as políticas públicas para a população em situação de rua devam ser executadas exclusivamente pela assistência social, por se tratar da área “especializada” e devidamente normatizada para atuação junto a esse público. Essa forma de perceber a política produziu e produz grande pressão nas estruturas de serviços e no corpo de servidores da assistência social que não consegue, sozinha, obviamente, dar respostas para a complexidade do tema.

A permanência desse olhar na gestão pública tem tornado difícil a construção de ações mais efetivas para a questão central que é a construção de estratégias que reconheçam a pessoa com suas necessidades, possibilidade e habilidades e que promovam a saída da situação de rua. O modelo etapista que aí está, traz melhorias para a qualidade de vida das pessoas que vivem a experiência da rua, no entanto tem se mostrado ineficiente até o momento como instrumento indutor da saída da situação de rua ou do acesso à moradia. Os relatos de violações dos direitos humanos produzidos pelo Estado nos seus vários serviços e equipamentos, as denúncias recebidas pelos canais de registro de violência como o Disque 100 ou ainda o relatório produzido pelo Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH), no período 2010/2015, dão o cenário da inviabilidade de bons resultados em perspectivas de curto, médio e até mesmo longo prazo.

Conforme verificado na pesquisa, é preciso avaliar ainda o aspecto econômico das políticas para a população em situação de rua no Brasil. Certamente esse é um

campo que precisa ser objeto de estudos na academia e nos órgãos de pesquisa uma vez que durante a realização desta pesquisa não foram encontradas fontes que apresentem valores de quanto custa uma pessoas em situação de rua para o estado ou para o município ou mesmo para o governo federal.

O reconhecimento da necessidade destes dados está ligado ao fato de que temos um sistema de políticas que utilizam recursos do Estado para atuar na garantia da melhoria da qualidade de vida da pessoa em situação de rua, sem, no entanto, trazer possibilidades de que ela possa sair da situação de rua. Sabemos que a experiência com a rua pode ser um momento episódico na vida de uma pessoa, algo como dias, semanas ou alguns meses e pode também, tornar-se o lugar definitivo de uma pessoa por muitos anos. Logo, o Estado, ao não produzir “portas de saída” assume investimentos de longo prazo, produzindo soluções paliativas e sem enfrentar a questão central que é o fato de que existem pessoas em situação de rua e de que essa condição da vida na rua, do ponto de vista dos direitos humanos, é inadmissível.

Ao longo das entrevistas foi possível observar a tendência a uma guinada no modelo de intervenção do Estado de forma a vencer o modelo etapista e avançar para a metodologia Housing First, cujo o público prioritário são as pessoas em situação crônica de rua, ou seja, que vêm de experiência de rua por mais de cinco anos, que têm no seu histórico o uso abusivo de álcool e outras drogas ou que possuem alguma forma de transtorno mental ou deficiência física. A ideia principal desse modelo é que a pessoa em situação de rua acesse imediatamente uma moradia, caso ela queira fazê-lo. A pessoa pode escolher em qual local da cidade deseja morar e então passa a receber o acompanhamento de equipe flexível capaz de ouvir suas demandas e dar o apoio necessário para a sua permanência na moradia e integração na comunidade.

É possível observar em sites que monitoram e avaliam o desenvolvimento da implementação da metodologia Housing First em países como os Estados Unidos, o Canadá e países europeus como Espanha, Portugal, França e Finlândia, resultados bastante superiores quando comparados a outras formas de intervenção, inclusive em países como a Espanha onde o modelo etapista permite acesso à moradia para cerca de 30% dos participantes dos projetos. Ali, o Housing First chega a 90% de permanência dos participantes em suas moradias após dois anos. Essa média elevada nos resultados se mantém independente do país onde o método foi utilizado.

Por fim, esta dissertação mostra que existem pontos que podem ser objeto de estudos ou desdobramentos de estudos já realizados. Questões como a conceituação e a contagem da população em situação de rua como construção de diferentes discursos e metodologias que podem ampliar ou restringir respostas pela via das políticas públicas; As questões econômicas que envolvem desde a estruturação das políticas para esta população, as formas de repasse de recursos do governo federal para os municípios e as formas de acompanhamento e monitoramento da eficiência dos serviços prestados, até estudos sobre o volume de recursos envolvidos na implementação das políticas de forma a ajudar a gestão pública a entender melhor os mecanismos produzidos pelo Estado ao longo de um determinado tempo; Os processos de construção de articulação entre os movimento sociais dos catadores de materiais recicláveis e a população em situação de rua como estratégia de acessar direitos e construir suas respectivas agendas governamentais e possíveis resultados e ainda o aprofundamento sobre as diferentes formas de intervenção do Estado nas políticas voltadas para esta população.

Finalmente, a pesquisas demonstra que as políticas públicas para a população em situação de rua no Brasil escancaram os paradoxos de uma sociedade dos privilégios, da concentração brutal de renda, do preconceito contra as populações vulneráveis, cujo resultado quase sempre é a manutenção da pobreza em processos de dependência seja das ações caritativas, seja de um sistema criado para a manutenção das pessoas na situação de rua. Logo, se não foi possível pensar há dez anos, hoje sabemos da existência de experiências bem-sucedidas de acesso da população em situação crônica de rua à moradia. Essa constatação exige tanto do Estado quanto da sociedade civil a responsabilidade de criar políticas públicas que respondam a esse paradigma que se anuncia. O desafio que se apresenta nesse sentido é colossal, mas é possível vislumbrar uma possibilidade ancorada em experiências de outros países, que indica novos caminhos capazes de reverter o déficit de direitos da população em situação de rua rumo à garantia dos seus direitos e ao exercício pleno da sua cidadania.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Wellington Lourenço de. **A Estratégia de Políticas Públicas em Direitos Humanos no Brasil no Primeiro Mandato Lula** – Revista Katálisis, Florianópolis, v.14, n.2, pp.230-238, jul./dez.2011.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos?** – Revista de Ciências Sociais, vol. 53, núm.3, 2010, pp.587-620. Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21817696003>> Acesso em: 13 set. 2018

BACHELARD, Gaston. **A Poética do Espaço**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

BAUER, Martin W. e GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som – Um Manual Prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e Democracia**. Lua Nova, Revista Eletrônica de Cultura e Política, São Paulo, n.33, Ago. 1994. ISSN 0102-6445, Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451994000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt) > Acesso em 20 set. 2019.

BOVE, Cristina. Entrevista. [mai. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (59 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

BRASIL. Presidência. 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**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm).> Acesso em 2 jul 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência. Lei Nº 11.513 de 26 de outubro de 2011. **Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**.... Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm)> Acesso em 2 jul 2018.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. Presidência. Decreto S/Nº, de 11 de setembro de 2003. **Cria o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo**. < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2003/Dnn9975.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9975.htm) > . Acesso em 2 jul. 2019

\_\_\_\_\_. Presidência. Decreto S/N de 25 de outubro de 2006. **Constitui Grupo de Trabalho Interministerial – GT**. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn11024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn11024.htm). >  
Acesso em 20 mai 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Portaria Nº 3.305, de 24 de dezembro de 2009. **Institui o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua**. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt3305\\_24\\_12\\_2009.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt3305_24_12_2009.html).>  
Acesso em 26 jul 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Portaria Nº 163, de 06 de maio de 2016. **Institui o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprova o Manual de Instruções para Seleção de Beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)**. Disponível em:< [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22798407/do1-2016-05-09-portaria-n-163-de-6-de-maio-de-2016-22798385](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22798407/do1-2016-05-09-portaria-n-163-de-6-de-maio-de-2016-22798385). Acesso em 18 de set 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) I **Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

\_\_\_\_\_. 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, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Resolução Nº 109 de 11 de novembro de 2009. **Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Disponível em: < [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao\\_CNAS\\_N109\\_%202009.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf). >  
Acesso em 20 mai. 2019

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. 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**.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. **Texto para discussão – Estimativa da População em Situação de Rua**. Rio de Janeiro, 2016-

BUENO, Maria Schuster. **Direito das Minorias e as Políticas Públicas Frente aos Direitos Fundamentais** - Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v.2, n.1, 1º quadrimestre de 2007.

CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza no Brasil: cinco séculos de pessoas, costumes e governos**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; MARCHESINI, Marcelo. **Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental**. In: XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2007



CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil - O Longo Caminho** (24ª ed.). Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2018.

CASCUDO, Luís da Câmara. **Geografia dos Mitos Brasileiros**. São Paulo: Globo, 1947.

CAVALCANTE, Bárbara César. **Entrevista**. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (110 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

DEMO, P. (01 de 07 de 2018). **Ensaio 00 - Educação Emancipatória Precisa de Educação Científica**. Disponível em < <http://pedrodemo.blogspot.com> > Acesso em: 01 jun. 2018.

DESORDI, Jordana Lais. **O Direito à Moradia e à Cidade: Um exercício de Cidadania**. 14/02/2017 107 f. Mestrado em Direitos Humanos Instituição de Ensino: UNIV. REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, Ijuí Biblioteca Depositária: Biblioteca Universitária Mario Osorio Marques.

ELEY, Geoff. **Forjando a Democracia: A história da esquerda na Europa, 1850-200**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

FARHA, L. **Relatório Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação**, 2015. Disponível em: <[http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio\\_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf](http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Relat%C3%B3rio_Popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua.pdf)> Acesso em: 9 jul. 2018.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 2. ed. 1ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2008.

FERRO, Carolina Tiraboschi. **Desafíos de la participación social: Alcances y límites de la construcción de la Política Nacional para la Población em Situación de Calle em Brasil**.

FLORES, Joaquim Herrera. **A (Re) invenção dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteaux, 2009.

FLOR DE LIZ. Entrevista concedida para o **Coletivo Observa Pop Rua**, 2019. 2019, Disponível em: <<https://www.youtube.com/channel/UC7FrcgWP6KpsyL1I3t5HUqw/videos> > Acesso em: mar. 2019

FONTES, Sebastiana da Silva. **Análise da Política “Pronatec Pop Rua” Na Cidade de São Paulo: Desafios e Potencialidades da Experiência do Centro Pop Barra Funda**. 20/12/2014 84 f. Especialização em GESTÃO PÚBLICA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ, Pato Branco Repositório de Outras Coleções Abertas (ROCA)

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 25. ed. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 34. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HABERMAS, J. **O Conceito de Dignidade Humana e a Utopia Realista dos Direitos Humanos**. Em J. Habermas, *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa* (M. d. Netto, Trad.), 2012.

HARVEY, David. (2008). **O Direito à Cidade**. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf)> Acesso em: 9 jul.2018

HOBBSAWM, Erik John Ernest. J. **A Era das Revoluções (1789-1848)**. (M. T. Teixeira, Trad.) Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1997.

HOCHMAN, G. **Sobre as relações entre descentralização e federalismo**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16(45), 172-176, 2001.

HUNT, Lynn. **A Invenção dos Direitos Humanos: uma História**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População em situação de rua: relatório do teste-piloto**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

JASMIM. Entrevista concedida para o **Coletivo Observa Pop Rua**, 2019. 2019, Disponível em: <<https://www.youtube.com/channel/UC7FrcgWP6KpsyL1I3t5HUqw/videos>> Acesso em: abr. 2019

JUNIOR, Carlos Alberto Ricardo. **Entrevista**. [ago. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Universidade de Brasília, Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (77 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

KOWARICK, L. **Trabalho e Vadiagem: A história do trabalho livre no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

KYLE, Ken. **Contextualizing Homelessness: Critical Theory, Homelessness, and Federal Policy Addressing the Homeless**. New York: Routledge, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MAGALHAES, Julia de Araújo. **Articulações Territoriais: uma cartografia da atenção à população em situação de rua**' 22/06/2015 85 f. Mestrado em PSICOLOGIA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE EST.PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO/ASSIS, Assis Biblioteca Depositária: FCL Assis

MARCHESINI, Marcelo. **Formação da Agenda Governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela**. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MARGARIDA. Entrevista concedida para o **Coletivo Observa Pop Rua**, 2019. 2019, Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UC7FrcgWP6KpsyL1I3t5HUqw/videos> > Acesso em: mar. 2019

MARICATO, Ermínia. **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982

MARIE-Rose e HAGEN, Rainer. **Los Secretos de Las Obras de Arte – Del tapiz de Bayeux a los murales de Diego Rivera** – Tomo II. Singapura: Taschen, 2005

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MELO, Tomas Henrique de Azevedo Gomes. **Política dos “improváveis”: Percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)**. 26/01/2017. Doutorado em ANTROPOLOGIA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, Niterói Biblioteca Depositária, 2017.

MIRANDA, Nadja Conceição de Jesus. **População de rua em Salvador: estudo dos territórios e do direito à cidade (2005-2015)**. 29/06/2016 239 f. Doutorado em GEOGRAFIA Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA, Salvador Biblioteca Depositária: Instituto de Geociências da UFBA.

MIRANDA, Anderson Lopes. **O Massacre da Sé**: In SEMINÁRIO SOBRE VIOLÊNCIA LETAL CONTRA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, Brasília, 2018.

MORIN, Edgar. **O Método 5: a Humanidade da Humanidade e a Identidade Humana**. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2012.

NASCISO. Entrevista concedida para o **Coletivo Observa Pop Rua**, 2018. 2019, Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UC7FrcgWP6KpsyL1I3t5HUqw/videos> > Acesso em: mar. 2019

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2246).

PEREIRA, POTYARA A. P. **Política Social: temas e questões**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as Origens de Nossa Época**. 2. ed. (F. Wrabel, Trad.) Rio de Janeiro: Ed. Campos, 2000.

QUINTÃO, Paula Rochlitz. **Morar na rua: há projeto possível?** 01/05/2012 147 f. Mestrados em ARQUITETURA E URBANISMO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, São Paulo Biblioteca Depositária: Biblioteca FAU Maranhão

REIS, Carolina dos. **Cidade e Diretos Humanos: o comum como exercício ético da vida urbana** 18/01/2017 175 f. Doutorado em PSICOLOGIA SOCIAL E INSTITUCIONAL Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, Porto Alegre Biblioteca Depositária: LUME Repositório digital UFRGS

RODRIGUES, Rosana Ballestero. **Entrevista**. [out. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (65 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

RODRIGUES, Samuel. **Entrevista**. [jul. 2019]. Entrevistador: F.C.S. do Nascimento. Brasília, 2019. 1 arquivo .mp3 (60 min.). Entrevista concedida para esta dissertação.

ROLNIK, Raquel. **Para Ter Onde Cair Vivo**. Entrevista para a revista Trip, 2016. Disponível em: <<https://revistatrip.uol.com.br/tpm/a-urbanista-raquel-rolnik-defende-a-moradia-como-direito-humano>> Acesso em: 30 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Territórios em Conflito: São Paulo: espaço, história e política**. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Por uma Outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. 27ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2017.

SASSE, Saskia. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. 1. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016

SCHAMA, Simon. **O Poder da Arte**. Tradução de Hildegard Feist. São Paulo: Companhia das Letras, 2010

SHEFFER, Sandra, Maria; KAUCHAKJE, Samira. **Ambiguidades da política habitacional brasileira**. Revista Políticas Públicas e Cidades, v.7, n.1, p.51-65, jan/mar.2019. <<https://doi.org/10.23900/2359-1552v7n105>> Acesso em

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Mudanças Recentes no Mundo do Trabalho e o Fenômeno População em Situação de Rua no Brasil, 1995-2005** 01/12/2006 219 f. Mestrado em POLÍTICA SOCIAL Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, Biblioteca Depositária: UnB.

\_\_\_\_\_. **“Pesquisas e Políticas Públicas para a População em Situação de Rua.”** Universa de Brasília. 18 jun. 2019

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias [online]. 2006, n.16, pp.20-45. ISSN 1517-4522. <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SOUZA, Jessé de. **A Ralé Brasileira: quem são e como vivem**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de. **O Direito Achado na Rua: Concepção e Prática**. Rio de Janeiro; Editora Lumen Juris, 2015.

\_\_\_\_\_. **70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos - Os Direitos Humanos no Cotidiano**. Entrevista para o Programa Ponto de Vista, TV Senado, disponível em < [https://www.youtube.com/watch?v=EzwdnWt\\_pCI](https://www.youtube.com/watch?v=EzwdnWt_pCI) > Acesso em: 20 mar 2019

TIENGO, Verônica Martins. **O Fenômeno População em Situação de Rua enquanto fruto do capitalismo**. 2018. Disponível em < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass> > Acesso em: 13 set. 2018

VIDA. Entrevista concedida para o **Coletivo Observa Pop Rua**, 2019, Disponível em: < <https://www.youtube.com/channel/UC7FrcgWP6KpsyL1I3t5HUqw/videos> > Acesso em: mar. 2019

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2016.

## APÊNDICE A – Entrevistas

As cinco entrevistas foram realizadas a partir do mês de maio de 2019 e a escolha de cada um dos entrevistados se deu em função da sua atuação no contexto de discussão sobre a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR).

Todos os(as) entrevistados (as) possuem longa trajetória de participação nos seus respectivos locais de atuação, ajudando no resgate do histórico da construção da agenda governamental da PSR. Outro aspecto que marca a escolha dos entrevistados é a diversidade de representação uma vez que alguns atuam como servidores públicos na estrutura do Governo Federal e outros atuam representando grupos da sociedade civil.

Os entrevistados foram: Carlos Alberto Ricardo Júnior, Coordenador-Geral dos Direitos das Populações em Situação de Risco, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos em função de ser a instância, no governo federal, responsável pelo acompanhamento e monitoramento da PNPSR e coordenador do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da PNPSR (CIAMP-Rua); Cristina Bove, representante da Pastoral Nacional do Povo da Rua, participou desde a década de 70, na estrutura da Igreja Católica, com populações vulneráveis e posteriormente com a população em situação de rua, atuando até hoje em Belo Horizonte e também participa do CIAMP-Rua desde seu início, em 2009; Bárbara Cavalcante atua na carreira de Técnico Analista de Políticas Sociais(ATPS) e está lotada na no Ministério da Cidadania, na Secretaria Especial de Assistência Social, órgão que atua na implementação e acompanhamento dos CENTROS POPs; Rosângela Ballestero, é Psicóloga e atua há vários anos no Ministério da Saúde, na Secretaria de Atenção à Saúde e acompanha a implementação do Consultório na Rua e por fim, Samuel Rodrigues, representante do Movimento Nacional das População de Rua (MNPR) atuando em vários conselhos e comitês nos governos federal, estadual e no município de Belo Horizonte, atua no CIAMP-Rua desde o seu início.

Os (as) entrevistados (as) assinaram Carta de Autorização e Uso de Entrevista para a utilização parcial ou total das declarações dadas. As entrevistas foram feitas de forma presencial e gravadas em aparelho celular, com exceção de Samuel Rodrigues, cuja entrevista foi via telefone, no sistema de viva voz e gravada.

O formato das entrevistas foi semiestruturado de forma a permitir que a (o) entrevistada (o) pudesse desenvolver a sua reflexão sobre tópicos sugeridos, o que produziu entrevistas de tempos muito diferentes, indo de 55 minutos a 110 minutos, cabendo ao entrevistador a condução dos diferentes momentos da entrevista.

## **APÊNDICE B – Roteiros das Entrevistas**

### **Roteiro para o representante do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).**

1. Qual o seu nome e a sua função no ministério?
2. Há quanto tempo está na gestão pública e especificamente em contato com o tema da população em situação de rua?
3. Você pode fazer uma síntese do processo do surgimento da PNPSR?
4. De que maneira a questão da população em situação de rua passou a ser vista como um PROBLEMA PÚBLICO que merecia ser tratado pelo ministério?
5. Qual a importância da existência das Políticas públicas para a pop rua do ponto de vista dos Direitos Humanos?
6. Qual a estrutura da equipe da coordenação para tocar a implementação da PNPSR no Brasil?
7. Como a Coordenação atua na Implementação da PNPSR?
8. Como é a relação da Coordenação com os Ministérios que compõem o CIAMP-Rua?
9. Existe intersectorialidade entre as políticas? Se sim, pode dar um exemplo de onde surgiu a iniciativa? Se não há, por que não foi possível?
10. A PNPSR conta com previsão orçamentária? De onde vem o recurso para as ações?
11. Você acha que a implementação da PNPSR avançou desde o seu surgimento? Em quais áreas?

12. O MMFDH conta com um sistema de informações aberto e compartilhado de informações sobre a implementação da PNPSR? Se não tem, consegue identificar uma razão?
13. Como você acha que o processo de implementação da implementação da PNPSR pode avançar?
14. Alguma informação que gostaria de complementar?

### **Roteiro para a representante do Ministério da Cidadania e da Saúde**

1. Qual é o seu nome e função que exerce no ministério?
2. Qual o seu cargo no ministério?
3. Há quanto tempo está na gestão pública e especificamente à frente do Programa?
4. Como surgiu o Consultório na Rua? / Centro Pop?
5. De que maneira a questão da população em situação de rua aparece, no ministério, como um PROBLEMA PÚBLICO que merecia ser tratado?
6. Quais os objetivos desta ação?
7. Qual a estrutura do Consultório na Rua? / Centro Pop?
8. Como o programa está sendo implementado?
9. O programa tem previsão orçamentária?
10. Você considera que há intersectorialidade entre as políticas para a pop rua? Se sim, quais? Se não, o que falta para que isso ocorra?
11. Você pode identificar dificuldades na sua implementação da ação? Quais?
12. Na sua opinião, como os servidores públicos veem a População em Situação de rua?
13. Em muitas manifestações da sociedade civil é identificada uma distância entre as políticas públicas e a realidade da população em situação de rua. Como você vê essa afirmativa?
14. Esta política pública pode melhorar?
15. Há algo que gostaria de complementar?



## **Roteiro para a representante da Pastoral Nacional do Povo da Rua**

1. Qual o seu nome?
2. Desde quando você atua com a população em situação de rua?
3. Você pode fazer uma síntese do surgimento da PNPSR?
4. Como se deu a participação da sociedade civil naquele momento?
5. Como você vê o diálogo com o Governo Federal ao longo desse tempo? (2009-2018)
6. Quais os avanços e limites na implementação da PNPSR? Pode citar algum exemplo?
7. Qual a relação entre políticas públicas e direitos humanos? Pode exemplificar?
8. Quais as suas perspectivas para a PNPSR daqui para frente?
9. Há algo que eu deixei de perguntar e que gostaria de acrescentar ou alguma informação que gostaria de complementar?

## **Roteiro para a representante do Movimento Nacional da População de Rua**

1. Qual o seu nome?
2. Você pode falar um pouco da sua trajetória de vida?
3. O que é a rua pra você?
4. Como é viver a situação de rua? (Comer, dormir, fazer amigos, tomar banho, namorar, fazer suas necessidades fisiológicas, etc)
5. Você participou do surgimento da PNPSR? pode fazer uma síntese desse momento?
6. Você pode falar um pouco sobre a participação da sociedade civil naquele momento?
7. Como você vê o diálogo com o Governo Federal ao longo desse tempo? (2009-2018)
8. Você vê avanços e limites na implementação da PNPSR? Pode citar algum exemplo?

9. Você vê relação entre políticas públicas e direitos humanos? Pode exemplificar?
10. Quais as suas perspectivas para a PNPSR daqui para frente?
11. Há algo que eu deixei de perguntar e que gostaria de acrescentar ou alguma informação que gostaria de complementar?