

Políticas públicas para pessoas em situação de rua no Brasil: ações para o exercício da cidadania?

*Patrícia Marília Felix da Silva*¹

Resumo

A existência de pessoas em situação de rua em centros urbanos apresenta-se como um fenômeno antigo, denotando sinais de pobreza e desigualdade social, mesmo em países com alto Produto Interno Bruto (PIB). Constituído-se num grupo extremamente heterogêneo, torna-se difícil, inclusive, definá-las e contabilizá-las, o que dificulta ainda mais as possibilidades de ações eficazes. Como tentativa de resolver este problema, diferentes países têm elaborado políticas públicas direcionadas a esta população. Este artigo, portanto, objetiva analisar a realidade das pessoas em situação de rua no Brasil no que se refere às iniciativas do Estado em resolver esta problemática, tomando como foco analítico a política nacional para a inclusão social da população em situação de rua. Além de discussões teóricas, este trabalho baseará suas análises em dados oriundos de minha monografia de bacharelado em Psicologia, a qual colabora para uma análise de ações, ou omissões, do Estado, em implementar políticas públicas de interesse a essa população em Recife, capital de Pernambuco.

Palavras-chave: políticas públicas, cidadania, pessoas em situação de rua, pobreza, desigualdade social

Fecha de recepción: 5 de octubre de 2016. Fecha de aceptación: 13 de diciembre de 2016.

1. Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Sociologia, do Centro de Filosofia em Ciências Humanas, na Universidade Federal de Pernambuco – Brasil, em intercâmbio na Universidade de Guadalajara – México. Endereço eletrônico: patriciamfelix@gmail.com.

PUBLIC POLICIES FOR HOMELESSNESS IN BRAZIL: ACTIONS FOR THE EXERCISE OF CITIZENSHIPS?

Abstract

The existence of homelessness in urban centers presents is an old phenomenon, showing signs of poverty and social inequality, even in countries with high Gross Domestic Product (GDP). As an extremely heterogeneous group, it is difficult, including, to define and to account this people, which makes the possibilities of effective actions even more difficult. As an attempt to solve this problem, different countries have developed public policies for this population. This article, therefore, aims to analyze the reality of homelessness in Brazil in relation with the initiatives of the State to solve this problem, taking as an analytical focus a Brazilian policy which is named "National Policy for Social Inclusion of Homelessness" (Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua). In addition to theoretical discussions, this work will base its analysis on data from my bachelor's degree in Psychology, which contributes to an analysis of the State's actions or omissions in implementing public policies of interest to this population in Recife, capital of Pernambuco.

Key words: public policies, citizenships, homelessness, poverty, social inequality

Pessoas em situação de rua

Presentes nas principais cidades do mundo, inclusive em países economicamente ricos como os Estados Unidos da América, as pessoas em situação de rua são vistas pela maioria da população como parte integrante da paisagem social, motivo pelo qual muitas vezes são naturalizadas pelos transeuntes, tanto turistas como moradores da localidade. Sua presença geralmente tem uma notabilidade maior quando são encaradas como possível ameaça à segurança ou incômodo pela sua aparência e cheiro não condizentes com os padrões de higienização e estética compartilhados pela sociedade em geral. Dificilmente são classificadas como trabalhadoras, mas quase sempre como pedintes.

As pessoas em situação de rua consistem num agrupamento de pessoas difícil de ser conceitualizado, visto que formam um grupo composto por indivíduos provenientes de diversos contextos, motivados por diferentes questões a encararem a vida nas ruas como alternativa. Ainda assim, apresentam alguns elementos em comum, como a pobreza extrema (Silva, 2009), a precariedade nos vínculos familiares,

que podem estar fragilizados ou mesmo interrompidos (Escorel, 1999; Silva, 2009), bem como a:

a inexistência de moradia convencional regular, em função do que as pessoas que o constituem procuram os logradouros públicos (ruas, praças, jardins, canteiros, marquises e baixos de viadutos) e as áreas degradadas (dos prédios abandonados, ruínas, cemitérios e carcaças de veículos) como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente, podendo utilizar albergues para pernoitarem, abrigos, casas de acolhida temporária ou moradias provisórias, no curso da construção de saídas das ruas (SILVA, 2009: 136).

Ademais, as pessoas em situação de rua comungam “a ausência de trabalho assalariado e das proteções derivadas ou dependentes dessa forma de trabalho” (Brasil, 2008b: 8). Também, devido aos seus vínculos frágeis, apresentam um déficit no nível de pertencimento comunitário. Segundo Vieira *et al.* (2006), a realidade desse grupo se verifica de três maneiras: ficar na rua, que se refere a uma situação circunstancial; estar na rua, consistindo numa situação recente; ser da rua, atinente à moradia nas ruas de modo quase definitivo. Sob essas características, essa população é composta por pessoas de ambos os sexos e de idades variadas, incluindo desde crianças recém-nascidas até idosos. Há algumas que possuem transtorno mental. Também se verifica o consumo de álcool e outras drogas. Esse último aspecto muitas vezes é apontado erroneamente como uma das principais causas para a situação de rua. Entretanto, muitos integrantes dessa população fazem uso dessas substâncias depois que já estão nas ruas, sobretudo para mitigar o sofrimento vivenciado cotidianamente, a exemplo da fome e a frustração por não conseguir um emprego ou atendimento da assistência social.

A seguir, fotos representativas dessas pessoas em algumas cidades importantes da América Latina, apenas como ilustração dessa realidade. Salienta-se que em todas as fotos buscou-se a não identificação dos sujeitos.

Fotografía 1



31 de julho de 2016, domingo à tarde. Buenos Aires, Argentina. Avenida 25 de Mayo, uma das mais movimentadas da cidade, em que há muitos hotéis, bares e outros pontos comerciais. Neste dia da semana é comum que os principais pontos turísticos da cidade estejam cheios de estrangeiros, em especial brasileiros.

Fonte: Elaborada pela autora.

Fotografía 2



18 de abril de 2017, terça-feira pela manhã. Guadalajara, Jalisco, México. Praça Guadalajara, uma das mais movimentadas da cidade, principalmente por se tratar de um período de férias de Páscoa, em que costuma haver alguns passeios gratuitos oferecidos pela Direção de Turismo de Guadalajara.

Fonte: Elaborada pela autora.

Fotografia 3



24 de novembro de 2016, quinta-feira à tarde. Rio de Janeiro-RJ, Brasil. Em frente ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Como se vê nas faixas em frente ao prédio, os estudantes estavam fazendo ocupação contra as reformas na educação em curso no país.

Fonte: Elaborada pela autora.

Fotografia 4



19 de junho de 2014, quinta-feira à tarde. Recife, capital de Pernambuco, Brasil. Praça da Independência, mais conhecida como Praça do Diário, por sua localização próxima à sede do jornal *Diário de Pernambuco*. Esta é uma localização de grande comércio da cidade, tanto formal quando informal.

Fonte: Elaborada pela autora.

Em todas essas Fotografias, verifica-se que as pessoas em situação de rua habitam locais urbanos bastante movimentados, geralmente bairros centrais de importantes cidades, uma vez que nestes pontos suas chances de sobrevivência são maiores, por conseguirem mais facilmente maneiras de se alimentar e ganhar dinheiro, tanto em trabalhos quanto pedindo.

Refletir sobre a relação entre cidadania, políticas públicas e pessoas em situação de rua consiste numa tarefa de análise crítica de nossa sociedade atual numa escala mais ampla, pois este fenômeno é um reflexo da macro-estrutura social. Assim, este artigo objetiva analisar as ações do Estado voltadas a esta população, por meio de políticas públicas. Como caso concreto, será analisada a política nacional para inclusão social da população em situação de rua no Brasil, em comparação com realidades concretas dessas pessoas em Recife, capital de Pernambuco.

Para que essa relação entre pessoas em situação de rua e políticas públicas não fique apenas no âmbito teórico, este artigo também se baseia em dados oriundos de minha monografia de bacharelado em Psicologia, elaborada nos anos de 2011 e 2012, a qual colabora para uma análise de ações, ou não ações, do Estado em executar políticas públicas de interesse a essa população em Recife. Tomando exemplos desse momento de pesquisa, será apresentada uma análise da percepção que as próprias pessoas em situação de rua têm das ações ou omissões por parte do Estado para com elas. Assim, essa percepção será confrontada com os direitos presentes na política nacional de inclusão social da população em situação de rua (Brasil, 2008) que deveriam ser aplicados. Portanto, este artigo objetiva analisar a realidade das pessoas em situação de rua no Brasil em relação às iniciativas do Estado em buscar resolver esta problemática, tomando como foco analítico a política supracitada.

Cidadania: um conceito autoexplicativo?

Quando se reflete sobre a realidade das pessoas em situação de rua, conclui-se que são indivíduos violados cotidianamente e de diferentes maneiras, sendo prejudicados em seu direito à cidadania. Relacionado ao conceito de políticas públicas está o de cidadania, a qual é considerada o objetivo para a criação e aplicabilidade das primeiras. Cidadania é um dos muitos conceitos amplamente utilizados, mormente sem uma clara definição do sentido em que está sendo empregado. Muitas lutas são travadas em prol da cidadania, governantes afirmam atuar em defesa da cidadania. No entanto, visto que a cidadania tem sido reivindicada de maneira lacônica e falsamente dispensável de predi-

cados, é imprescindível o questionamento dessa acepção, que também é uma prática.

Inicialmente, pode-se dizer que cidadania se refere à garantia de direitos e deveres dos indivíduos que compartilham um mesmo agrupamento social, a fim de propiciar uma equânime participação social. Etimologicamente, cidadania origina-se do termo em latim *civitas*, que significa cidade, sendo então referida à participação política na cidade. Ressalta-se, no entanto, que esta participação inicialmente estava limitada aos homens e, atualmente, a participação das mulheres, embora seja mais representativa, ainda é uma realidade a ser alcançada.

Um dos estudos mais significativos sobre a cidadania, e indispensável em análises dessa temática, é o de Marshall (1967), o qual, através de uma análise da história da Inglaterra, formulou um modelo explicativo para o desenvolvimento da cidadania.

Neste modelo, há uma hierarquia de direitos, sendo primeiro os civis, seguido dos políticos e findando com os sociais, numa sequência em que o antecessor prepara as condições para o sucessor. De acordo com Marshall (1967, p.63-64):

O elemento civil [da cidadania] é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e os direitos à justiça (...) Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo (...) O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um 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 com os padrões que prevalecem na sociedade.

Segundo Marshall, esses direitos conferem uma cidadania plena, ou seja, em que todas as necessidades, tanto individuais quanto coletivas, serão atendidas. Entretanto, este modelo linear de desenvolvimento da cidadania não pode ser aplicado universalmente. No caso brasileiro, consoante Carvalho (2008), os direitos sociais foram garantidos, na Era Vargas, antes dos direitos civis e políticos, embora com limitações.

No Brasil, o primeiro empreendimento significativo do Estado em assistir a população adveio das leis trabalhistas regulamentadas e organizadas (já vinham sendo conquistadas mediante lutas do operaria-

do na República Velha),² no governo de Getúlio Vargas. Porém, esta medida direcionou-se, primordialmente, aos trabalhadores formais, incluindo muitos imigrantes que vieram trabalhar no Brasil, à revelia da população em extrema vulnerabilidade social, composta majoritariamente por negros egressos do sistema escravocrata (Fernandes, 1978). A cidadania, neste momento, vinculava-se a esta modalidade de trabalho, através da qual “o indivíduo passava a ter existência civil e se transformava em cidadão” (Telles, 2001: 48).

Esta dinâmica excluía perversamente os desprovidos de condições de se inserirem no mercado formal, pois a carteira profissional de trabalho consistia numa senha ao desfrute da cidadania, conforme Santos analisa, elaborando o conceito “cidadania regulada”. Para o autor, esta cidadania enraizava-se “não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional (...) São cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações *reconhecidas e definidas em lei*” (Santos, 1987: 68, grifo do autor).

De toda forma, as leis trabalhistas do governo Vargas, embora limitadas, consistiram numa iniciativa para assegurar direitos sociais, os quais, juntamente aos direitos políticos e civis, compõem o modelo ideal de cidadania que Marshall verificou na história da Inglaterra. Porém, este modelo, segundo o próprio Marshall, foi reconhecido como sendo contraditório ao capitalismo. Nesse sentido, Coutinho (2000: 67-68) afirma que “só uma sociedade sem classes – uma sociedade socialista – pode realizar o ideal da plena cidadania, ou, o que é o mesmo, o ideal da soberania popular e, como tal, da democracia”.

A partir do final dos anos setenta e início dos oitenta do século XX, uma nova concepção de cidadania passou a ser formulada, tendo como pressuposto a concepção do direito a ter direitos. Não se trata de uma limitação à garantia de direitos legais, uma vez que esta concepção abrange a criação de novos direitos, oriundos a partir de lutas e práticas coletivas concretas dos indivíduos em busca do reconhecimento de seus direitos (Dagnino, 2004).

2. Cf. “A construção da cidadania ao longo dos séculos”, de Maria da Glória Gohn. Posição que se diferencia da noção de “Ideologia da outorga”, apresentada por Ângela Maria de Castro Gomes em “A invenção do trabalhismo”.

Esta concepção transcende o paradigma liberal de cidadania, que é embasado no prisma do individualismo, mediante direitos, deveres e liberdades individuais, a partir de inclusão e participação em algo já previamente estabelecido. “O que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade” (Dagnino, 2004: 207-208). Dessa maneira, não se defende uma postura reformista, presente em muitos partidos políticos, por exemplo, mas, em contrapartida, persegue-se uma transformação radical da sociedade.

Trata-se, portanto, de um novo contrato social, de uma nova sociabilidade, na qual há uma reforma na moral e na intelectualidade, implicando na constituição de sujeitos ativos. Entretanto, a cidadania, sob os tentáculos do neoliberalismo, está atrelada ao mercado. Consoante Dagnino (2004: 209, grifo da autora):

tornar-se cidadão passa a significar a integração individual ao mercado, como consumidor e como produtor. Esse parece ser o princípio subjacente a um enorme número de programas para ajudar as pessoas a “adquirir cidadania” (...) Num contexto onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania.

Dessa maneira, a maioria dos indivíduos que não conseguem exercer esta cidadania liberal fica à margem, na pobreza, em sua maioria na extrema pobreza.

No âmago da discussão sobre cidadania, Dagnino (2004) salienta a existência de uma “confluência perversa”, resultante de dois projetos políticos em disputa: um neoliberal e outro democratizante. A incongruência desses dois projetos elucida a existência implícita de termos que, em aparência, são nitidamente esclarecedores, como se fossem destituídos de necessidade de explicação. Entretanto, tais termos, a exemplo da cidadania, têm passado por uma crise de significado, chamada por Dagnino de “crise discursiva”, em torno da qual estes dois projetos disputam sua atuação e a reivindicação de seus conceitos na sociedade.

Nesse sentido, o conceito de cidadania é utilizado neste estudo como circunstância de igual oportunidade de participação social, numa atuação enquanto sujeitos sociais ativos, contribuindo ao desenvolvimento da sociedade. Trata-se, portanto, de uma cidadania ativa, a qual, num processo educativo, “supõe a participação popular como

possibilidade de *criação, transformação*” (Benevides, 1991:: 20, grifos da autora).

De acordo com Coutinho (2000: 50), a cidadania é a

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

O autor explica que a luta pela cidadania consiste numa possibilidade de reapropriação dos bens sociais que foram concentrados nas mãos de poucos no processo de acumulação ocasionado pelo sistema capitalista. Ademais, a cidadania não é concedida “de uma vez para sempre”, muito menos oriunda de cima para baixo. Ao contrário, ela “é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas” (Coutinho, 2000:: 51). Assim, tem-se que a cidadania vai de encontro à lógica do capitalismo, geradora do antagonismo de classes sociais, conforme Gough (1999) apontou ao mencionar a dicotomia entre as necessidades humanas e as do capital.

No âmbito do conflito da cidadania com a lógica do capital, a cidadania liberal é a que tem se efetivado, na qual programas com o objetivo de democratizar a qualidade de vida sustentável têm se mostrado ineficientes, num “descompromisso político com o sofrimento do outro” (Sawaia, 2007: 8), resvalando no burocratismo e na inacessibilidade às pessoas em situação de rua. “Em vez de construir serviços públicos que atendam às necessidades de toda a população, a sociedade brasileira vem implantando serviços que solucionam os problemas de minorias privilegiadas, abandonando as grandes massas excluídas” (Buarque, 1996: 63).

Essa dificuldade em assegurar a universalidade dos direitos reflete o discurso do projeto neoliberal, que defende a mínima intervenção do Estado na garantia de direitos, deixando “cicatrizes profundas no contexto das instituições públicas” (Bursztyn, 2003: 29), preconizando, também, uma concepção minimalista da política e da democracia, o que sequencia “o aprofundamento da exclusão exatamente daqueles sujeitos, temas e processos que possam ameaçar o avanço do projeto neoliberal” (Dagnino, 2004: 212).

Esse mesmo discurso propala a “cultura do favor”, prática injusta que tende a naturalizar a exclusão social (COUTO, 2009: 42), fazendo

com que o beneficiário de alguma assistência comumente se coloque e seja colocado numa posição de gratidão a um favor recebido pelo Estado, e não de cidadão em exercício do direito. Segundo Dagnino (2004: 211, grifo da autora):

com o avanço do modelo neoliberal e a redução do papel do Estado, as políticas sociais são cada vez mais formuladas estritamente como esforços emergenciais dirigidos a determinados setores sociais, cuja sobrevivência está ameaçada. Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos 'carentes', a serem atendidos pela caridade, pública ou privada.

Essa prática configura-se como um subterfúgio para que a gestão pública isente-se de sua responsabilidade perante a construção de uma cidadania participativa. E não há discussão profícua sobre a pobreza e a desigualdade, muito menos politização dos ditos excluídos quanto à sua realidade de ausência de um usufruto de justiça. Dessa forma, sob a anuência e a inércia do Estado, ao invés de se formarem indivíduos atuantes na sociedade, que lutem pela construção e exercício de direitos, formam-se indivíduos tutelados. Uma das explicações dessa prática, consoante Carvalho (2008), consiste no fato de que no Brasil os direitos sociais foram assegurados anteriormente aos civis e aos políticos.

Ademais, saliente-se que a presença da palavra *cidadania* em textos oficiais não é suficiente à sua garantia, pois “a cidadania construída e ampliada aparentemente no interior dos textos constitucionais encobre uma realidade de não-cidadania” (Neves, 1994: 267). Dessa forma, o exercício cidadão funciona apenas no âmbito discursivo, visto que autoridades se utilizam do discurso formal para justificarem sua ação, relegando à população a culpa pela não aplicabilidade da lei. Igualmente, “ao proporem e defenderem textos constitucionais (...) justificam simbolicamente ao público sua atividade no sentido da conquista da cidadania” (Neves, 1994: 267). Assim, a tarefa fundamental em relação aos direitos consiste em lutar pela sua efetivação, mais do que “o simples reconhecimento legal-positivo dos mesmos” (Coutinho, 2000: 63).

Diante dessa realidade, o trabalho tem se apresentado como o principal contributo ao exercício da cidadania, ainda que, não necessariamente, trate-se de uma cidadania ativa aos moldes de Benevides

(1991) e Dagnino (2004). Pois, em nossa sociedade, é a partir do consumo/trabalho, na grande maioria das vezes, que o indivíduo consegue satisfazer suas necessidades básicas. Consoante Marx e Engels (2001: 21, grifo dos autores),

somos obrigados a começar pela constatação de um primeiro pressuposto de toda a existência humana, e portanto de toda a história, ou seja, o de que todos os homens devem ter condições de viver para poder “fazer a história”. Mas, para viver, é preciso antes de tudo beber, comer, morar, vestir-se e algumas outras coisas mais.

Tendo-se tais necessidades asseguradas, aumenta-se a possibilidade de indivíduos participarem da construção e transformação social, exercendo, portanto, cidadania ativa.

Contudo, ressalta-se, o exercício desta cidadania não está condicionado ao trabalho, sobretudo pela possibilidade —e defendo que se estimule— de indivíduos lutarem para participar na partilha das riquezas sociais, mesmo sem terem o autossustento garantido no momento em que lutam. Além disso, assevera-se que nem todo trabalho tem o potencial de (re)inserção social, de modo que deve-se priorizar trabalhos dignos, que não tenham caráter exploratório e precarizado.

Afinal, o que são políticas públicas?

Com o objetivo de assegurar direitos já previstos a um determinado segmento populacional, o Estado costuma atuar mediante políticas públicas, as quais configuram um campo que confere um aparato prático e conceitual para problematizar-se a interação do Estado com a sociedade civil, incluindo diferentes perspectivas que circulam entre tensões e confluências. Para Teixeira (2002: 2, grifo do autor), as políticas públicas são:

diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. (...) Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de

manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

Embora as políticas públicas sejam uma mediação entre o Estado e a sociedade, elas podem ser condizentes ou não com a necessidade da coletividade. É cômico o papel do Estado em promover condições dignas de sobrevivência a todos os cidadãos, para que tenham oportunidades de desfrutar de seus direitos e desempenhar seus deveres, bem como a satisfação de suas necessidades básicas. Assim, está pressuposto na Constituição de 1988 a garantia destas condições, ainda que se limite apenas ao escrito, porque o posto é bem diferente.

Entretanto, sabe-se que o Direito não é neutro e, pelo contrário, recebe influências de diversos setores, a exemplo da política e da economia, sequenciando o atrelamento do gozo deste direito a um mínimo capital político e econômico. Desse modo, o Estado, que deveria representar os interesses coletivos assegurando a construção e aplicabilidade de políticas públicas, contrariamente tem servido aos interesses de um grupo minoritário específico, nomeadamente uma classe, a que é dominante.

A classe, baseando-se em Marx, define-se como um grupo de pessoas que compartilham modos de vida semelhantes, constituindo-se através de uma identidade que as diferenciam de outros grupos, possibilitando inserções culturais diferenciadas, numa dinâmica condicionada pela detenção do capital, a qual confere a existência de opressores/exploradores e oprimidos/explorados. Estes últimos são forçados a vender, por preços muito baixos, sua força de trabalho, num processo de reificação característico do sistema capitalista. Dessa maneira, a condição classista engendra um conflito irreconciliável, pois os detentores do capital, que via de regra são os donos dos meios de produção, investem para viver à custa da classe espoliada, num processo de flagrante dominação sem consentimento desta última.

Esse conflito de classes igualmente se apresenta no campo das políticas públicas, as quais, em sua maioria, têm sido formuladas para sustentar o sistema capitalista, efetivando-se estas como elemento que tem a função primordial de amortizar danos causados pela injusta e desastrosa concentração de renda. Segundo Santos *et al.* (2007: 832),

as políticas sociais, além de funcionarem como um paliativo, restando a ação inconveniente da população excluída, em última instância, favorecem financeira-

mente a classe dominante, porque sua execução está a cargo de empresas privadas, na maioria das vezes, e seus benefícios não são distribuídos de forma justa socialmente.

Se esta circunstância já não fosse prevista pelo capitalismo, dir-se-ia que as pessoas em situação de rua vivem à margem do sistema. Porém, deve-se frisar que, no próprio funcionamento do sistema capitalista, estas pessoas, enquanto componentes do exército industrial de reserva, constituem-se em peça imprescindível à sua sustentabilidade, como uma “alavanca da acumulação capitalista” (Marx, 1996: 262). Assim, estão apartadas apenas da partilha de riquezas socialmente produzidas.

Políticas públicas e pessoas em situação de rua

As políticas públicas para pessoas em situação de rua estão inseridas no campo da assistência social, a qual é reconhecida enquanto um direito apenas na Constituição de 1988, considerada uma constituição cidadã. Assim, a assistência social, juntamente à saúde pública e à previdência social, está integrada ao sistema de seguridade social do Brasil. No entanto, uma vez que não é suficiente um direito estar descrito e especificado numa lei para que seja, de fato, aplicado, foi necessária a organização de diversos trabalhadores e militantes de diversas organizações, ligadas à assistência social, para que fosse implementada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, lei nº 8.742. E, em seguida, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004.

Apenas em 2005 houve uma alteração na LOAS para abarcar o segmento da população em situação de rua. Assim, o parágrafo único do artigo 23 foi alterado, deixando claro que “na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo: II as pessoas que vivem em situação de rua” (2009a). Desse modo, o Estado tardiamente passou a ser obrigado a criar programas voltados a este público, sob uma perspectiva articulada com outros serviços estatais, tais como saúde, educação, emprego. Também em 2005, já previsto na LOAS, foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com o objetivo de gerir todas as operacionalizações da assistência social no Brasil, tendo como premissa uma gestão participativa para articular esferas municipais, estaduais, federais e o Distrito Federal. Este sis-

tema objetiva a materialização da LOAS, a qual assegurou o direito à assistência social, numa amplitude universal, como política pública.

Apenas em 2008 foi criada uma política específica para atender as pessoas em situação de rua, ou seja, a Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, com o objetivo de “orientar a construção e execução de políticas públicas voltadas a este segmento da sociedade, historicamente à margem das prioridades dos poderes públicos” (Brasil, 2008: 2). Salienta-se que essa política foi criada quase 100 depois da implementação da República no Brasil, processo ocorrido em 1889. E nem mesmo a constituição considerada cidadã observou este segmento populacional, já existente há muitos anos.

O marco importante da elaboração desta política é o I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, realizado em Brasília, em 2005, organizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que no momento estava vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS³). Neste encontro, que agregou gestores da assistência social, representantes de movimentos sociais e pessoas em situação de rua, discutiu-se maneiras de acabar com esta realidade no Brasil, o que resultou em estratégias para a elaboração de políticas públicas efetivas voltadas a esta população, bem como o impulso para a primeira pesquisa de cunho nacional sobre este público, a Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua⁴ (Brasil, 2015).

A partir de uma reivindicação do Movimento Nacional de População de Rua,⁵ em conjunto com outros representantes da sociedade civil presentes no 2º Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, em 2009, surge o decreto nº 7.053 de 23 de dezembro deste ano

3. Atualmente, em função do governo interino do vice-presidente Michel Temer, este ministério está fundido ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, compondo o Ministério Social, que tem o objetivo de lidar com a reforma agrária e os problemas sociais.

4. No intervalo de agosto de 2007 a março de 2008 foi realizada, por iniciativa do MDS, a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, única até o momento de abrangência nacional, embora seja restrita a 71 cidades brasileiras.

5. Movimento criado em 2005, com apoio do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, num contexto de efervescência de debates sobre a realidade das pessoas em situação de rua e o reconhecimento da necessidade de organização desta categoria, em razão da chacina da Praça da Sé, a qual se refere à brutal agressão a quinze pessoas em situação de rua que dormiam na praça homônima, em São Paulo, resultando em 7 (sete) óbitos, em agosto de 2014 (Movimento Nacional de População de Rua, 2010).

(Brasil, 2009b), referente à formalização desta política nacional, a qual consiste numa proposição e exigência desta reivindicação.⁶

No caso de Recife, uma das instituições responsáveis para o atendimento às pessoas em situação de rua é o Instituto de Assistência Social e Cidadania (IASC), autarquia de Recife, cujo objetivo é fortalecer a política de assistência social desta cidade. A atuação do IASC se configura através de seus equipamentos de intervenção, como as casas de acolhida, local de realização da pesquisa. Os atendimentos do IASC baseiam-se nos serviços de Proteção Social Especial (PSE) – média e alta complexidade – da PNAS. Os dados presentes neste artigo, que fundamentou a monografia, foram obtidos numas dessas casas, destinada a atender mulheres de 18 a 59 anos, com ou sem filhos.

Mesmo com esse avanço no campo das leis, o Estado ainda está muito aquém de cumprir os compromissos firmados, sobressaindo-se práticas de assistencialismo e filantropia, em detrimento da autonomia e inclusão social. Muitas vezes, por exemplo, verifica-se o Estado transferindo suas obrigações para organizações não governamentais (ONG), as quais, embora muitas vezes tenham objetivos sérios para lidar com grupos desfavorecidos, geralmente embasam suas ações na filantropia. É comum a prática de não garantir todos os direitos aos trabalhadores contratados para prestarem serviços nestas instituições, sobretudo pelo argumento de falta de recurso suficiente. Ademais, há uma grande exploração do voluntariado, tanto de pessoas estrangeiras quanto de habitantes locais.

De acordo com Montañó (2002), as ONG compõem o chamado terceiro setor, o qual tem a pretensão de substituir a sociedade civil na garantia de direitos da população. Todavia, Montañó (2002) argumenta, considerando a sociedade civil sob o viés gramsciano, que este setor age em contrário a ela, pois não atua na organização desta, pela base, para exigir do Estado a efetivação de seus direitos.

Todo esse processo é eximamente verificado na realidade das pessoas em situação de rua, conquanto haja uma política pública especí-

6. Informações obtidas na Carta de Brasília Aberta ao Presidente da República Federativa do Brasil, endereçada pelo Movimento Nacional de População de Rua em conjunto com demais representantes da sociedade civil presentes no 2º Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua. Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Carta_Aberta_aoPresidente_0064a_Republica_Federativa_do_Brasil.pdf>.

fica para este público, que objetiva a elaboração de diretrizes para o atendimento destas pessoas com eficácia na garantia de direitos.

A política pública aqui analisada traz, como um dos desafios, a caracterização da população em situação de rua, devido à heterogeneidade desse grupo, aspecto supramencionado. Considerando o caleidoscópico de possibilidades da situação de rua, esta política tem como um de seus objetivos, presentes no decreto 7.053, no artigo 7º, “assegurar o 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” (Brasil, 2009b). No entanto, a partir dos dados levantados no IASC, constata-se que este objetivo ainda não tem sido executado com êxito, visto que há falhas no processo de integração das políticas públicas, tanto em termos de planejamento quanto de operacionalização.

Nesse caso, uma gerente da casa de acolhida em questão, durante uma entrevista, afirma que “a gente não tem uma retaguarda da própria rede”, para explicar que muitas mulheres não são reinseridas na sociedade mediante o trabalho porque, dentre outras dificuldades, a rede de assistência social não tem dialogado com as políticas públicas de emprego. E esta falha não se verifica apenas no IASC, mas em toda a rede de assistência social do país. Sabe-se que um dos principais motivos para a situação de rua, bem como uma das maiores dificuldades para as pessoas nesta circunstância mudarem suas vidas, consiste no desemprego. Dessa maneira, cresce a necessidade de um preparo cada vez mais intenso para ingressar no mercado de trabalho, envolvendo exigências em aspectos não apenas técnicos e físicos, mas também estéticos e emotivos. São novas exigências do mercado que nem todos conseguem acompanhar. E, no caso das pessoas em situação de rua, ainda não há políticas efetivas para possibilitar a inserção dessas pessoas no universo do trabalho.

Outro objetivo, igualmente parte do artigo 7º, que também não tem sido cumprido, é o que visa “criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde [SUS] para qualificar a oferta de serviços”. Na prática, as pessoas em situação de rua encontram diversas dificuldades em usufruir do SUS,⁷ mui-

7. Salienta-se que este sistema de saúde, considerado um padrão internacional no âmbito da saúde pública, vem passando por inúmeras problemáticas, sobretudo porque os governos

tas vezes por serem destituídos de documentos oficiais e não terem um endereço fixo, que são critérios para realização de cadastro neste sistema. E, para além desse aspecto, em várias ocasiões, esses indivíduos não têm sido tratados com ética, infringindo-se outro objetivo que pretende “desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos”.

Ao contrário do que preconiza a política aqui debatida, além das pessoas em situação de rua terem muitos de seus direitos recorrentemente infringidos, recebem mal tratamento por agentes representantes do Estado. Nesse sentido, tem-se o exemplo de uma usuária da Casa do IASC, a qual, ao narrar sua experiência enquanto moradora de rua, trouxe à tona a deficiência da relação entre a política para pessoas em situação de rua e a política de segurança. Em suas palavras: “na rua é polícia espancando sem saber de nada, a pessoa inocente, a polícia vem e mete-lhe o cacete”. Infelizmente, essa tem sido uma prática comum no Brasil, em diversas cidades, em que as pessoas são ostensivamente tiradas das ruas e/ou tendo seus pertences levados.⁸

Com o fim da escravidão, por exemplo, foi criada uma lei para punir quem estivesse pelas ruas, como medida para evitar que os recém-libertos, destituídos de oportunidades de emprego, pudessem ficar nelas. Segundo o decreto-lei 3.688 de 1941, em seu artigo 59, é proibido “entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita” (Brasil, 1941). Apenas em 2012 foi aprovado um projeto na Câmara

dos últimos anos, independentemente de partido político, influenciados por tendências neoliberais, não têm priorizado os investimentos necessários nesta área, gerando inúmeras situações de descaso aos cidadãos brasileiros, cujos exemplos vão desde filas quilométricas para marcação de simples consultas a mortes por infecções hospitalares e não atendimento prestado em horário necessário. Juntamente a este caldo de infração de direitos, setores importantes do SUS têm sido entregues à iniciativa privada, através, por exemplo, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), uma empresa pública de direito privado, criada pela lei 12.550 de 15 de dezembro de 2011.

8. Como exemplo, é possível consultar as seguintes notícias: <https://ponte.org/moradores-de-rua-sao-alvo-de-repressao-e-limpeza-social-denuncia-julio-lancellotti/>
<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/05/25/em-nota-associacao-de-juizes-repudia-politica-higienista-de-doria-na-cracolandia/>.

dos Deputados para revogar este artigo. Porém, como ainda não foi aprovado no Congresso Nacional, até o momento este artigo vige, embora seja apreciado como inconstitucional pelos juristas e em grande desuso, sobretudo depois da Constituição de 1988.⁹

Nesse sentido, embora se defenda, na letra da lei brasileira, uma cidadania ampla a toda população, verifica-se que a participação social tem dependido primordialmente da condição socioeconômica, o que dificulta o exercício do direito, o acesso às políticas públicas e a espaços sociais. O artigo 6º da política ora analisada prevê: “a participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas” (Brasil, 2009b). Entretanto, constata-se que a grande maioria das pessoas em situação de rua não tem exercido uma cidadania ativa, sendo-lhes imposta uma dinâmica de passividade diante das políticas públicas que lhes são direcionadas, embora, numa “estrutura jurídica-democrática, o cidadão não é simplesmente destinatário das políticas públicas, mas o principal ator de sua criação e implementação” (Penna, 2011: 212).

Considerações finais

Analisa-se que as políticas públicas, direcionadas às pessoas em situação de rua, ainda estão distantes de serem aplicadas em sua totalidade, ocasionando a continuação desta realidade, inclusive naturalizando-a sob um discurso meritocrático, a partir do qual se propaga a versão de que estas pessoas não são merecedoras de assistência social porque não se esforçaram o suficiente para ingressar no campo do estudo e do trabalho. Todavia, analisando-se criticamente a sociedade, e a realidade histórico-estrutural das pessoas em situação de rua, constata-se a não igualdade de oportunidades, que gera profundas e injustas desigualdades sociais.

Por mais que exista uma política pública exclusiva para esse público, muitos avanços ainda precisam ser empreendidos. Falta, inclusive, uma maior articulação entre as políticas de assistência social com as

9. <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2010/09/viriato-um-dos-ultimos-processados-por-vadiagem-diz-sempre-trabalhei.html>.

demais, como saúde, emprego, educação, por exemplo, para que estas pessoas possam ter garantido o mínimo de assistência e terem oportunidade para escolher diferentes maneiras de viver.

Essa realidade tem se agravado ainda mais com os ajustes do Estado em áreas designadas ao cumprimento de direitos. No Brasil está em curso uma reforma da previdência social que, dentre diversos cortes, propõe aumentar ainda mais os anos de trabalho dos trabalhadores, o que acarreta numa demora significativa para desfrutarem do direito da aposentadoria. Isso implicará na realidade de cada vez mais as pessoas terem que trabalhar muito mais, sem haver uma contrapartida de melhoria na qualidade de vida. Ademais, é muito provável que as pessoas mais pobres que trabalham em ofícios extenuantes não tenham longevidade o bastante para alcançar a aposentadoria. Será a continuação do jogo da produção de mais-valia já analisado por Marx, mas dessa vez num nível muito mais avançado e perverso, sobretudo quando se trata de um retrocesso em direitos anteriormente conquistados com muita luta pelas classes trabalhadoras.

Nesse sentido, conclui-se que o exercício da cidadania pelas pessoas em situação de rua ainda é muito deficitário, sobretudo porque, diante da cada vez mais notável ausência do Estado, a cidadania está mais associada aos princípios do neoliberalismo e, portanto, podendo ser vivenciada pela via do mercado. Vive-se, pois, de modo que a reivindicação por direitos não é entendida enquanto tal, pois os próprios direitos estão mais associados a favores concedidos. Ou seja, as ações não se baseiam na premissa da universalidade dos direitos, mas na máxima do cidadão contribuinte.

Posta esta realidade, permeada pela pobreza extrema, a inserção social tem sido efetivada mediante o trabalho. E quem se afasta desse universo, e não possui outro tipo de renda para se sustentar, passa a ser visto como desnecessário, descartável, por não contribuir ao sistema de modo ordenado. É importante mencionar que, por mais que as pessoas em situação de rua, em sua maioria, não tenham um trabalho sistemático, ainda assim são trabalhadoras, contribuindo ao processo de acumulação capitalista, a exemplo de atividades como catação de materiais recicláveis. Todavia, tanto o senso comum como o Estado não consideram essas pessoas dessa maneira, motivo pelo qual muito pouco este último tem investido na elaboração e implementação de políticas públicas de emprego voltadas a este público.

Por fim, analisa-se que as ações do Estado ainda não consideram estes indivíduos em sua autonomia, ao contrário, toma decisões sem considerar seus reais interesses e direito de participação política, muitas vezes baseadas em políticas higienistas para afastá-los dos centros das cidades. Portanto, para que as pessoas em situação de rua possam efetivamente ter possibilidades de sair dessa condição, é necessário que as ações sejam elaboradas *com* elas e não *para* elas somente, a fim de puderem desfrutar da autonomia enquanto um exercício cidadão.

Bibliografia

- Benevides, M. V. M. (1991), *A cidadania ativa*, São Paulo, Ática.
- Brasil (1941), *Decreto-lei nº 3.688*, 3 de outubro de 1941.
- — — (2009a), *LOAS Anotada. Lei Orgânica de Assistência Social*, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf. Consultado: 12 de marzo de 2017.
- — — (2015), *Série WWP (World Without Poverty – Mundo Sem Pobreza) Relatos de Uso de M&A – Série de relatos de uso das pesquisas de avaliação e das ferramentas produzidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS/Brasil). A Pesquisa Nacional sobre a População em Situação*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <https://www.wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Pesquisa-Nacional-sobre-a-Popula%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-Relato-de-Uso-WWP-_PORT.pdf> Consultado: 10 de abril de 2017.
- — — (2008), *Política nacional para inclusão social da população em situação de rua para consulta pública*, Brasília. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf. Consultado: 1 de abril de 2017.
- — — (2009b), *Decreto nº 7.053*, de 23 de dezembro de 2009, Institui a política nacional para a população em situação de rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências, Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm. Consultado: 20 de enero de 2017.
- Buarque, C. (1996), *O que é apartação. O apartheid social no Brasil*, São Paulo, Editora Brasiliense.

- Bursztyn, M. (2003), "Da pobreza à miséria, da miséria à exclusão: o caso das populações de rua", em Marcel Bursztyn (org.), *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*, Rio de Janeiro, Garamond, pp. 27-55.
- Carvalho, J. M. (2008), *Cidadania no Brasil: O longo caminho*, 11ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Coutinho, C. N. (2000), "Notas sobre cidadania e modernidade", em Carlos-Nelson Coutinho, *Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*, São Paulo, Cortez.
- Couto, B. R. (2009), "O sistema único de assistência social – SUAS: na consolidação da assistência social enquanto política pública", em Lillian Rodrigues da Cruz e Neuza Guareschi (org.), *Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas*, Petrópolis, Vozes, pp. 1-55.
- Dagnino, E. (2004), "Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva", em Alejandro Grimson (org.), *La cultura en las crisis latinoamericanas*, Buenos Aires, Clacso. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim_crisis/11Confluencia.pdf>. Consultado: 10 de noviembre de 2013.
- Escorel, S. (1999), *Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social*, Rio de Janeiro, Fiocruz.
- Fernandes, F. (1978), *A integração do negro na sociedade de classes: O legado da "raça branca"*, vol 1. 3ª ed., São Paulo, Ática.
- Gough, I. R. (1999). *The Needs of Capital and the Needs of People: Can the Welfare State Reconcile the Two?*, Lecture at The Chinese University. Disponible en: http://www.iso.cuhk.edu.hk/weilun/en/gough/gough_fulltext1.html. Consultado 20 de marzo de 2015.
- Marshall, T. H. (1967), *Cidadania, classe social e status*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Marx, K. (1996), *O capital*, tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe, livro 1, vol. 2, São Paulo, Nova Cultural.
- Marx, K. y F. Engels (2001), *A ideologia alemã*, São Paulo, Martins Fontes.
- Montaño, C. (2002), *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*, São Paulo, Cortez.
- Movimento Nacional da População de Rua (2010), *Cartilha para formação política*, Movimento Nacional da População de Rua, Brasil.
- Neves, M. C. P. (1994), "Entre subintegração e sobreintegração: A cidadania inexistente", *Dados. Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 37, núm. 2, pp. 253-276.
- Penna, S. V. (2011), *Controle e implementação processual de políticas públicas no Brasil*, Belo Horizonte, Fórum.

- Santos, R. S. *et al.* (2007), "Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista", *RAP*, Rio de Janeiro, 41(5) septiembre/octubre, pp. 819-34.. Disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n5/a02v41n5.pdf>>. Consultado: 28 de enero de 2014.
- Santos, W. G. (1987), *Cidadania e justiça: A política social na ordem brasileira*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Campus.
- Sawaia, B. (2007), "Exclusão ou inclusão perversa?", en Bader Sawaia (org.), *Asartimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*, 7ª ed., Petrópolis, Vozes, pp 7-13.
- Silva, M. L. (2009), *Trabalho e população de rua no Brasil*, São Paulo, Cortez Editora.
- Teixeira, E. C. (2002), "O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade", AATR. Disponible en: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Consultado: 27 de enero de 2014.
- Telles, V. S. (2001), *Pobreza e cidadania*, São Paulo, Ed. 34.
- Vieira, M. A. C.; Bezerra, E. M. R. y C. M. Rosa, (org.) (2004), *População de rua: quem é, como vive, como é vista*, 3ª ed., São Paulo, Hucitec.