



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

**JESSICA APARECIDA MILITÃO FACUNDO**

**CIDADE ARGUMENTADA**

Brasília – DF

2019

JESSICA APARECIDA MILITÃO FACUNDO

CIDADE ARGUMENTADA

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Dra. Rosana de Freitas Baulosa

Brasília – DF

2019

JESSICA APARECIDA MILITÃO FACUNDO

**CIDADE ARGUMENTADA**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

**Jessica Aparecida Militão Facundo**

Doutora, Rosana de Freitas Baulosa  
Professor-Orientador

Doutoranda,, Janaína Perez Pereira,  
Professor-Examinador

Brasília, 05 de dezembro de 2019.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus e à minha mãe Oxum que têm me guiado nessa caminhada terrena.

Agradeço ao meu pai, João Carlos Facundo, pelo apoio e dedicação em me fornecer todo o necessário para que eu pudesse trilhar esse percurso acadêmico, bem como, pelo carinho e amor que, à sua maneira, me deu nesses 25 anos.

Agradeço imensamente à minha querida vó Gercina que, com todo seu afeto, me criou e me deu a oportunidade de chamá-la não apenas de vó, mas também de mãe. Da mesma maneira, agradeço à minha mãe e às minhas tias [Valéria e Vera] que sempre estiveram ao meu lado.

Ao meu companheiro, parceiro, amigo e noivo Thiago Lindo Borges, não tenho maneiras possíveis de agradecer todo o empenho e dedicação que teve em me apoiar. Obrigada por abraçar as minhas causas, sonhar meus sonhos comigo e em me acolher em seus braços quando eu pensava em não conseguir mais trilhar esse caminho.

Agradeço à minha orientadora Dra. Rosana Boulosa que pacientemente me orientou e me demonstrou na experiência que educar não consiste em ensinar respostas, mas sim em ensinar a pensar. “Sigamos juntas aprendendo.”

Agradeço aos meus amigos pelas palavras de conforto e resacas compartilhadas. Especialmente, agradeço ao meu “clã” de fadas sensatas que, além de tornarem essa caminhada prazerosa e divertida, não soltaram a mão de ninguém.

Por fim, agradeço à Universidade de Brasília pela oportunidade de crescimento, formação e aprendizado.

“A cidade é sua gente e não seus muros e paredes.”

Tecidide

## RESUMO

População em situação de rua consiste em um problema que está na agenda de governo, e na agenda pública, porém não ocupa nenhuma posição de centralidade suficiente para sua diluição. Ao contrário disso, ao longo de décadas, o número de pessoas nesta situação vem alcançando números dramáticos. Mas como chegamos a esta contradição? Se olharmos dentro das teorias de políticas públicas mais tradicionais não conseguiremos compreender esta contradição aparente, mas se olharmos por outras lentes, sim.

Assim, o objetivo geral deste trabalho consiste reconstruir o problema público “população em situação de rua” de modo a tentar entender melhor como chegamos a esta suposta contradição, e o fará utilizando o caso de Brasília como revelador das tensões e disputas argumentativas, que geraram esta espécie de paralisia ou estado de controvérsia.

Do ponto de vista teórico, este trabalho tenta desenvolver um novo conceito o qual chamo de experiência discursiva: experiência no sentido deweyano, ou seja, de uma coletividade que se ativa em contextos de resolução de problemas público, com múltiplas interações de investigação entre si, mas, por outro lado, discursiva, porque vai recorrer a argumentação de Frank Fischer para interpretar essa experiência e introduzir uma outra dinâmica de reflexividade diferente da prevista por Dewey, que a considerava de algum modo como uma reflexividade que sempre levava a melhoria dos processos, sob a influência do evolucionismo darwinista.

Palavras-chave: População em situação de rua. Políticas públicas. Problema Público

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

**Centro Pop** – Centro de Referência Especializado em População em Situação de Rua

**CRAS** – Centro de Referência em Assistência Social

**CREAS** – Centro de Referência Especializada em Assistência Social

**FioCruz** – Fundação Oswaldo Cruz

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social

**Pop Rua** – População em Situação de Rua

**PSR** – População em Situação de Rua

**SEDEST** - Secretaria de Desenvolvimento Social e Territorial

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
1.1 OBJETIVO GERAL .....	15
1.2 NO QUE CONCERNE O ALCANCE DO OBJETIVO GERAL .....	15
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>16</b>
2.1 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO UM OBJETO DISSOCIADO DA CIÊNCIA POLÍTICA À OBJETO CONSTITUIDOR DE UM PRÓPRIO CAMPO DE ESTUDOS E PRÁTICAS .....	16
2.2 DA REVISÃO DE DEWEY À MIRADA AO REVÉS .....	21
2.3 A NATUREZA DOS ESTUDOS CRÍTICOS E O ARGUMENTO NA <i>POLICY ANALYSIS</i> .....	25
2.4 A CONSTRUÇÃO DE PROBLEMAS PÚBLICOS .....	28
2.5 PROBLEMATIZANDO O URBANISMO.....	30
<b>3. METODOLOGIA .....</b>	<b>34</b>
3.1 PLANO ANALÍTICO: Categorias de análises a partir da articulação entre os conceitos definidos no plano da episteme .....	36
3.1.1 As práticas .....	36
3.1.2 Os argumentos .....	37
3.1.3 Problemas públicos.....	38
3.1.4 Matriz de análise .....	38
3.2 PLANO EMPÍRICO .....	39
3.2.1 Instrumentos de pesquisa .....	39
3.3 PLANO DEONTOLÓGICO .....	41
<b>4. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: Um problema onipresente,     ainda que quase não falemos sobre ele .....</b>	<b>42</b>
4.1 A NARRATIVA QUE ASSUME A PRIMAZIA DO DECURSO HISTÓRICO .....	43
4.2 A NARRATIVA QUE ASSUME A PRIMAZIA DA CONSTRUÇÃO	



TEÓRICA .....	47
4.3 A NARRATIVA QUE ASSUME A PRIMAZIA DA CONSTRUÇÃO POLÍTICA .....	49
4.4 A NARRATIVA QUE ASSUME A PRIMAZIA DAS RESPOSTAS GOVERNATIVAS .....	52
<b>5. A CRISTALIZAÇÃO DE UM PROBLEMA URBANO NA CIDADE DESENVOLVIMENTISTA .....</b>	<b>59</b>
5.1 ESTRUTURA GOVERNATIVA DO DF .....	63
5.2 MAPEANDO A MULTIATORIALIDADE EM BRASÍLIA .....	66
5.3 TERRITORIALIDADE : Práticas e uso do território .....	73
<b>6. DISCUTINDO AS CONTROVÉRSIAS ARGUMENTATIVAS .....</b>	<b>75</b>
6.1 ETIQUETAS .....	76
6.1.1 Sobre as etiquetas apresentadas .....	84
6.2 CONTROVÉRSIAS DE VALORES .....	86
<b>7. CONCLUSÃO .....</b>	<b>91</b>
<b>8. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....</b>	<b>93</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Cidade é um objeto de estudo clássico de diferentes campos disciplinares, resultando em um corpo bastante denso de reflexões sobre as relações conceituais que a contornam, e os fenômenos gestados das conexões entre indivíduos e território. Tais conexões polarizaram em torno de si mobilizações contemporâneas sobre o uso, revitalização e preservação dos espaços urbanos, emergindo uma cidade multifacetada composta de urgências sociais, conflitos argumentativos, e desafios que parecem estar longe de serem efetivamente enfrentados. Uma destas principais facetas é, sem dúvida, a população em situação de rua, que habita e pratica os espaços urbanos de forma ordinária e desafiante ao que convencionalmente é chamado de políticas públicas.

Cidades em constante expansão foram o principal cenário das últimas décadas e tem sido tema recorrente de produções acadêmicas e pesquisas sociais, que vêm nesse fenômeno um arcabouço significativo de elementos que narram as modificações da sociedade, abarcando desde as alterações espaciais, demográficas e econômicas, como também as mudanças nas relações humanas. Tal como aponta Robert Park (1967), a cidade é como se fosse um grande laboratório, não se limita apenas a um espaço físico, para além disso, a cidade está conectada à substância humana, as formas e maneiras de se locomover, relacionar e agir o – que a torna uma grande lupa para a compreensão dos processos sociais.

Desse emaranhado de possibilidades, emerge conjuntos de abordagens teóricas que nos mostram muitos modos de estudar a cidade e suas interfaces com diferentes campos disciplinares. Contudo, pode-se entender, por essa característica multidisciplinar, o fato de que não há como aferir o objeto cidade por completo, de modo que qualquer abordagem vai ser parcial, levando-se em consideração que a análise vai depender do lócus do observador e do lócus disciplinar do observador – o que nos leva a várias definições metodológicas e ontológicas sobre o tema cidade e a definição de política urbana.

Diante do histórico e crescente desenvolvimento dos centros urbanos, movidos sobretudo pelos processos de produção e marcados pelas desigualdades sociais, falar em políticas urbanas no contexto brasileiro, de modo geral, remonta o pensamento racional de desenhos e planejamentos arquitetônicos que buscam definir a relação entre a sociedade e o território - Brasília é um dos exemplos mais eloquentes. Assim, discutir políticas urbanas a partir do campo de políticas públicas é um desafio que tange a construção polissêmica do

campo de políticas públicas e nos leva a dois caminhos: uma perspectiva *mainstream* e uma perspectiva pós-positivista, a qual será aqui adotada.

O campo de políticas públicas ganhou seus primeiros contornos na década de 50, a partir dos trabalhos de Harold Lasswell, que propôs um campo de estudos que assumisse a ação governamental com objeto de estudos com boa independência da ciência política. A partir desta proposta, cuja adesão foi marcante, até mesmo pelo contexto histórico de pós segunda grande guerra, o objeto políticas públicas se difundiu rapidamente também no meio acadêmico, gerando concepções ontológicas distintas sobre sua real finalidade e, principalmente, no que concerne o seu processo constitutivo.

Em meio a construção polissêmica do campo de políticas públicas, emergiram quase que desde o início grupos que não acreditava que esta se constituiria como um objeto de estudos distinto. Dentre estes, havia correntes pós-empiricistas que, por um lado, negavam a supremacia do positivismo e da racionalidade linear, com uma forte crítica ao caráter estritamente técnico da construção de políticas públicas disposta por Lasswell e reproduzidas pela Análise Racional de Política Públicas – ARPP, principal corrente difundida no Brasil. (BOULLOSA, 2015). Dentre estes pós-empiricistas, alguns destacavam os processos de participação, a construção de significados e argumentos, abrindo novas portas com a chamada tradição pós-positivista, a partir de abordagens críticas, argumentativas, narrativas, feministas, dentre outros, que contrastavam com o chamado *mainstream* positivista, oferecendo caminhos alternativos de análise.

Assim, trazendo para o campo das políticas urbanas, isto significa que podemos, de uma lado, nos apoiar na tradição clássica, que é o *mainstream*, assumindo que política urbana é aquilo que o governo faz, ou seja, que tem como objeto a primazia governamental, vendo instrumentos construídos em percursos altamente técnicos, quase sempre de base empiricista, que se supõe neutro, como se fossem construídos para encontrar soluções técnicas, deixando de lado as interfaces simbólicas que cobrem tanto os problemas sociais, quanto às políticas de tratamento em torno deles.

Por outro lado, podemos também tomar o caminho não *mainstream*, ainda que muito menos usual, sobretudo no Brasil, e olhar as políticas urbanas de partir de uma perspectiva pós-positivista de políticas públicas que nos abre um leque de possibilidades socialmente relevantes que desmistificam as bases de racionalidade linear, consequencialista, de causalidade explicativa que exclui a complexidade da vida social, sobre as quais o campo foi

alicerçado. E é justamente este o caminho que trilharemos aqui, alinhando-nos aos estudos críticos em políticas públicas, no âmbito da abordagem da *Mirada ao Revés* (BOULLOSA, 2015).

A singularidade dos estudos críticos é oferecer um caminho que discorda dos princípios do positivismo e reconhece outras bases de racionalidade argumentativa para o estudo em políticas públicas, não somente revelando problemas teóricos e práticos que a tradição do *mainstream* não conseguiu perceber e nem resolver, mas também, a partir do princípio crítico de não neutralizar as coisas, compreender os problemas sociais e as políticas públicas a partir da indissociabilidade entre fato e valor.

Já a *Mirada ao Revés* (BOULLOSA, 2015), também alinha-se aos estudos críticos, compreendendo esta mesma indissociabilidade, mas avançando na proposição das políticas públicas como um fluxo de múltiplos atores que agem no contexto de governo problemas de pública relevância ou bens públicos, com argumentos, instrumentos e outros processos valorativos. Esta leitura advém da influência do pragmatismo clássico de John Dewey (1859-1952), em consonância com a leitura da sociologia francesa dos anos 90. De modos ainda mais preciso, políticas públicas é compreendido como um fluxo “multiatorial”, atores que se ativam a partir da percepção do problema, com dois eixos analíticos: a construção de problemas públicos e suas nuances, bem como, a dinâmica dos atores polarizados em torno do problema. Essa abordagem busca, sobretudo, a compreensão da construção analítica de políticas públicas assumindo a subjetividade e o contexto simbólico, dessa maneira inclui no processo não apenas os atores governamentais, mas também descortina atores que estão fora do maquinário público.

Assim, este trabalho tem duas miradas que se cruzam. Uma primeira que é entender que a cidade é multiatorial e a outra é assumir como objeto de estudo a população em situação de rua, que são atores que emergiram junto com a constituição das cidades, mas são invisibilizados nos processos convencionais de políticas públicas, mesmo quando são o público alvo.

A população em situação de rua é um problema público que, para o óculos cognitivo que construímos para este trabalho, foi socialmente construído a partir da interação entre os atores que compõem uma multiatorialidade atvda em todo dele. Em 2017 o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgou uma pesquisa estimativa em que a projeção quantitativa de pessoas em situação de rua no Brasil passava de 100 mil. Em conjunto com

essa população cresceu as dificuldades de inclusão e construção de mecanismos que enfraqueçam a cultura repressiva e hostilizante destinada a este segmento, de modo, que a sobrevivência tornou-se objetivo diário dessas pessoas que vivem sob a subalternização de agendas governamentais.

Embora os números alarmantes, grande parte desse segmento populacional não é alcançado por programas governamentais e serviços básicos de saúde, moradia e alimentação. Em uma pesquisa realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) 88,5 das pessoas em situação de rua entrevistadas afirmaram não receber qualquer benefício por parte do Estado, e serem comumente impedidas de entrar em estabelecimentos como hospitais, comércios e transportes coletivos, fomentando ainda mais a cristalização desse contexto de precariedade e invisibilidade.

A população em situação de rua nos permite um *locus* interpretativo sob a constituição de um problema público e as tentativas frustradas de tratamento que se polarizaram em torno. Segundo De Lucca (2007), a premissa de que é inconcebível habitar a rua, seja por motivos assistenciais ou de estética, é a principal justificativa na condução de projetos, programas governamentais, normativas e outros discursos públicos voltados à população em situação de rua. Contudo, da mesma forma que houve um aumento de políticas direcionada a esse grupo nos últimos anos, contrariamente houve também um aumento significativo de pessoas nessa situação.

A interpretação deste problema urbano excede o sistema político, não limita a observância apenas do objeto, mas sim propõe um foco situacional ao qual é possível a descrição da situação problemática, a transação dos atores que a compõe, os argumentos, as ações, as mobilizações e sensibilizações ativadas a partir dos argumentos dos próprios atores, e principalmente o processo constitutivo desse problema à nível de problema público, já que como afirma John Dewey (1927), e posteriormente Howard Becker (1972), nenhum problema nasce público, torna-se tal.

O modo como se dá esta transformação é fundamental na estrutura que ele vai desenvolver, inclusive, no que concerne a sua própria qualidade de público. Por isso, para entendermos bem como um problema público está estruturado, temos que problematizar o seu processo de construção - o que a sociologia francesa chama de *processus d'équete* (CEFAÍ, 2009). Compreende-se aqui uma *indagação* que tange, sobretudo, a construção de problemas públicos a partir da construção interpretativa e discursiva dos atores

sensibilizados, e que ao mesmo tempo que nos propõe uma ruptura com as abordagens clássicas de políticas públicas, nos faz pensar nas conexões entre o pragmatismo deweyano e o campo pós-positivista de políticas públicas.

Dessa forma, nos afastamos reflexivamente e criticamente de um pensamento tecnicista excludente, que pré-define quem está fora e quem está dentro dos processos de políticas públicas e urbanas, e nos aproximamos frontalmente à compreensão sociocêntrica das políticas públicas, neste caso urbanas, como um processo de construção social, multiatorial, discursivo e experiencial. visto desta maneira, o problema público População em Situação de Rua (PSR) teve o desenvolvimento da sua qualidade de público, aqui considerado, já adiantando as conclusões, como limitado ou insuficiente, justamente por se caracterizar como restrito a parcelas muito específicas e da sociedade, envolvendo uma multiplicidade de atores que não consegue se transformar em multiatorialidade complexa e reflexiva, pois é pouco viscosa e de baixa densidade, cujas estruturas discursivas são marcadas por controvérsias pouco claras e que de alguma forma acabam por provocar paralisias na própria construção da multiatorialidade, e cuja experiência também se caracteriza por uma forte dissenso paralisador entre valores que subjazem as práticas dos envolvidos.

Do ponto de vista teórico, este trabalho tenta desenvolver um novo conceito o qual chamo de experiência discursiva: experiência no sentido deweyano, ou seja, de uma coletividade que se ativa em contextos de resolução de problemas público, com múltiplas interações de investigação entre si, mas, por outro lado, discursiva, porque vai recorrer a argumentação de Frank Fischer para interpretar essa experiência e introduzir uma outra dinâmica de reflexividade diferente da prevista por Dewey, que a considerava de algum modo como uma reflexividade que sempre levava a melhoria dos processos, sob a influência do evolucionismo darwinista.

Observando esse conjunto de argumentos, premissas e valores apresentados até aqui, investigaremos: *como as experiências discursivas dos atores envolvidos construíram o problema público população em situação de rua, corporificando-o?* A partir deste questionamento central que conforma nosso problema de pesquisa, e da premissa de que a cidade modela e é modelada pelas disputas e tensões entre as soluções institucionais (instrumentos de políticas públicas) e as emergências do público (práticas de uso), definimos como objetivos geral e específicos o seguinte conjunto:

## **1.1 Objetivo Geral**

População em situação de rua consiste em um problema que está na agenda de governo, e na agenda pública, porém não ocupa nenhuma posição de centralidade suficiente para sua diluição. Ao contrário disso, ao longo de décadas, o número de pessoas nesta situação vêm alcançando números dramáticos. Mas como chegamos a esta contradição? Se olharmos dentro das teorias de políticas públicas mais tradicionais não conseguiremos compreender esta contradição aparente, mas se olharmos por outras lentes, sim.

Assim, o objetivo geral deste trabalho consiste reconstruir o problema público “população em situação de rua” de modo a tentar entender melhor como chegamos a esta suposta contradição, e o fará utilizando o caso de Brasília como revelador das tensões e disputas argumentativas, que geraram esta espécie de paralisia ou estado de controvérsia.

## **1.2 No que concerne o alcance do objetivo geral**

- a) Construir um quadro analítico para responder o objetivo geral
- b) Mapear atores e entidades envolvidos com a temática população em situação de rua;
- c) Problematizar a relação teórica entre as noções de cidade, planejamento urbano e o problema da população em situação de rua;
- d) Mapear a cidade a partir dos argumentos e práticas da população em situação de rua;
- e) Compreender o problema população em situação de rua, inclusive a constituição do seu marco legal a partir dos argumentos mobilizados e das práticas ativadas;

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Este referencial apresenta uma discussão teórica com o objetivo de produzir uma matriz de análise capaz de nos auxiliar na interpretação do percurso constitutivo do problema população em situação de rua. Desta forma, a discussão será realizada dentro do campo de estudos em políticas públicas e estruturada nos estudos críticos, porém, com uma forte inspiração no pragmatismo clássico a partir da noção de experiência e de público.

A noção de experiência vai fazer com que vejamos tudo isso interrelacionado. Tanto as racionalidades existentes no positivismo, linear e incremental, quanto nossa base discursiva, serão consideradas em um contexto que permite a coexistência dessas diferentes maneiras de pensar, portanto, chegando a uma racionalidade pública.

Dessa maneira, a *Mirada ao Revés* (BOULLOSA, 2015) vai rever os estudos críticos mas com a particularidade de revisão do pragmatismo, pois, os estudos críticos se constroem no campo se contrapondo ao positivismo que por sua vez se dizia pragmático, todavia, a leitura francesa do pragmatismo nos mostra que, embora o campo *meinstream* se considerasse pragmático, ele se inclinou mais a filosofia analítica do que ao pragmatismo de primeira base.

Nesse sentido, o referencial teórico será apresentado em cinco eixos teóricos. O primeiro trata-se de uma breve, mas significativa, construção do campo de políticas públicas e suas bases clássicas; em segundo plano, discutiremos a influência deweana no campo, sobretudo, as novas possibilidades de abordagem a partir de uma releitura francesa, a qual nos apoiaremos na *Mirada ao Revés* de Rosana Boullosa (2015); em terceiro plano, discorreremos sobre a iminência dos argumentos como categoria de análise e sua natureza crítica; em seguida, a construção de problemas públicos e as variáveis contextuais implicadas nesse processo; e por fim, a problematização do urbanismo.

## **2.1 Das políticas públicas como um objeto dissociado da ciência política à objeto constituidor de um próprio campo de estudos e práticas**

É de relevante importância para este trabalho compreender e conhecer a ontologia do campo de políticas públicas para assim interpretar seus percursos construtivos e desdobramentos teóricos. O campo de estudos de políticas públicas nasce por volta dos anos 50, nos Estados Unidos no período pós-guerra, período este marcado por fragilização políticas e econômicas que propiciaram um cenário no qual as intervenções estatais ganharam força juntamente com a inclinação acadêmica em desenvolver estudos dirigidos às ações do Estado, buscando assim, ampliar a eficiência do governo frente aos problemas sociais em um contexto pós-guerra.

Considerado como um dos principais fundadores do campo de políticas públicas, Harold Lasswell (1902-1968) fundamentou o campo como uma ciência social aplicada, distinta da ciência política, com natureza multidisciplinar baseada em racionalidade linear-instrumental, de matriz indutiva e fortemente inspirado no pragmatismo de John Dewey,



outro professor da Escola de Chicago, muito conhecido então. Com bases em métodos científicos capazes de análises e estudos sobre a ação governamental, o objetivo era tornar as operações do Estado mais preditivas e controláveis a partir da imposição de racionalidade e viés normativo. (SOUZA,2006; BOULLOSA,2013)

Além da característica multidisciplinar, Lasswell (1958) constituiu o campo a partir de tradições positivistas, voltadas a produção de conhecimento indutiva, em um processo orquestrado em coleta de informações e posteriormente o desenho da solução. Desse modo, instituiu o conceito de *policy analysis*, " como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo" ( SOUZA, 2006, p.4)

Harold Lasswell (1951, p.12) <sup>1</sup> afirma que “as *policy sciences* são uma adaptação política contemporânea da abordagem geral das políticas públicas que foi recomendada por John Dewey e seus colegas no desenvolvimento do pragmatismo americano ”, todavia, o mesmo acaba por projetar uma disciplina que remonta a engenharia social positivista, apoiando-se na ideia de que o progresso pode ser alcançado através de processos altamente racionais, modelados e guiados por uma elite intelectual.

Especialista em propaganda, e receoso com os caminhos que as “propagandas de guerra” estavam trilhando, Harold Laswell se debruçou em formas de melhorar a educação social e administrativa na tentativa de reduzir as consequências irracionais que esses anúncios poderiam causar no cenário político e social, acreditando que “ intensificariam os problemas ao invés de resolvê-los”. (FISCHER e MILLER, 2006, p.23, tradução nossa).

Diante disto, Lasswell viu na obra de John Dewey o “desenvolvimento do público como uma maneira de encorajar a democracia em uma sociedade complexa”(idem,p.24), contudo, erroneamente limitou essa concepção de público á saberes técnicos e academicistas, julgados por ele, altamente capazes de imputar a racionalidade necessária para prevenir os desdobramentos das propagandas de massa.

---

<sup>1</sup> “the policy sciences are a contemporary policy adaptation of the general approach to public policy that was recommended by John Dewey and his colleagues in the development of american pragmatismo.”  
(Lasswell, 1951, p. 12)

Dessa forma, desconsiderou a capacidade reflexiva dos públicos de expressar suas necessidades e participarem ativamente da vida política. Envolto em considerações de que “o público pudesse ser dissolvido em uma multidão” (FISCHER e MILLER, 2006, 192), ele julga que a ciência e o conhecimento deveriam vir não para a emancipação desses públicos, mas para proteção destes, através de um intelectual capaz de elucidar a racionalidade que a sociedade tem, mas sozinha não é capaz de conduzir.

Embora o autor se embasa na teoria de públicos de John Dewey, os percursos aos quais ele vê para a revitalização democrática são em métodos tecnocráticos e dependentes de um conhecimento especializado. Um conhecimento que pudesse criar estruturas para uma “política de prevenção”, que propusesse espaços discursivos entre os entes afetados dentro de um modelo burocrático e orientado por especialistas altamente capacitados para interpretar o problema e o contexto, desmistificados das relações e valores humanos. (Idem)

“Durante uma época em que ele vê as forças do fascismo e do bolchevismo montando ameaças claras, ele quer proteger o futuro da democracia liberal a partir dos potenciais antidemocráticos de uma sociedade de massa irracional. Nesse contexto, ele até endossa propaganda na causa da democracia. Sua política de prevenção seria o projeto de uma elite psicanalítica de “psiquiatras políticos” (1965a, 19-20, 181). Aqui Lasswell fórmula a versão mais tecnocrática de sua posição (cf. Horwitz, 1962; Bachrach, 1967, cap 5)” (FISCHER e MILLER, 2006, p. 24)<sup>2</sup>

A *Policy Sciences* enquanto caminho para a revolução democrática, seria um caminho guiado por uma elite racional que não teria poder decisório nas instituições políticas, mas em contrapartida, estaria ao lado direcionando e “elucidando” os públicos e as arenas políticas. O principal ator dentro do processo de *Policy Analysis*, segundo Harold Lasswell, é sem dúvida o intelectual, que por sua vez assumiria uma posição condutora, que guiaria e protegeria a opinião pública das irracionalidades presentes, estando dentro da máquina burocrática com engajamento em resolver problemas e a capacidade de construir instrumentos que imputassem racionalidade aos processos decisórios.

Para Lasswell, as políticas públicas eram aquilo que o governo fazia, o governo em ação, o que deu início a primeira tradição do campo, o que chamamos hoje de *mainstream*. Para se

---

<sup>2</sup> “During a time when he sees the forces of Fascism and Bolshevism mounting clear threats, he wants to protect the future of liberal democracy from the anti-democratic potentials of an irrational mass society. In this context, he even endorses propaganda in the cause of democracy. His politics of prevention would be the project of a psychoanalytically enlightened elite of “political psychiatrists” (1965a, 19–20, 181). Here Lasswell formulates the most technocratic version of his position”

ter uma ideia da evolução desta compreensão, basta olharmos a interpretação de grandes nomes, tais como no quadro abaixo.

Quadro 01 - Campo de Políticas Públicas

<p><b>Herbert Simon (1916-2001)</b></p>	<p>Instituiu estudos voltados aos processos de tomada de decisão das organizações e dos atores decisores desses processos [os <i>policy makers</i>]. O autor argumenta que a capacidade dos atores de lidar com certos problemas é limitada por conta de fatores externos e internos da natureza humana, contudo essa “racionalidade limitada” poderia ser atenuada desde que se fomentasse, ainda mais, a racionalidade.</p>	<p>Política Pública é só o Estado que faz</p>
<p><b>Charles Lindblom (1917-2018)</b></p>	<p>Contestou a primazia da racionalidade dada por Simon e o modelo sequencial de análise desenhado por Lasswell, bem como a capacidade de racionalidade plena dos gestores. Em contrapartida propôs a incorporação de outras variáveis à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder, processos eleitorais e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, criando assim uma abordagem alternativa: Método das Comparações Sucessivas (<i>method of successive limited comparisons</i>).</p>	<p>Não é só o Estado que faz Política Pública</p>
<p><b>David Easton (1927-2014)</b></p>	<p>Construiu a definição de política pública como o resultado da incorporação de vários fatores do sistema político, que sofre influência de partidos, mídias e grupos de interesse.</p>	<p>Não é só o Estado que faz Política Pública</p>
<p><b>Thomas R. Dye (1935)</b></p>	<p>Dye desconstrói o pensamento de políticas públicas centradas no Estado estabelecendo que políticas públicas pode vir a ser o que o governo faz, mas também aquilo que ele deixa de fazer. Questiona principalmente a prevalência do governo nos percursos de políticas públicas posicionando o Estado como um ator passível de ser apenas coadjuvante em</p>	<p>Política Pública é o que o Estado faz e deixa de fazer.</p>

	determinados processos admitindo a existência de problemas públicos distantes da lente do Estado.	
--	---	--

Fonte: Elaboração própria, com base no artigo de Celina Souza, 2006.

Apesar das distinções teóricas elaboradas por Lasswell, Simon, Lindblom, Easton e Dye suas abordagens se conectam em determinados pontos, sobretudo, no que concerne ao direcionamento para a solução de problemas (*problem solving*), e na permanência da natureza multidisciplinar.

Como aponta Boulosa (2015), a primeira geração de estudos em políticas públicas teve fortemente uma orientação “normativa-prescritiva” que se expandiu rapidamente no ambiente acadêmico, sobretudo em trabalhos estadunidenses, fomentando assim a corrente acolhida em supremacia pelas escolas de administração pública: a *Rational Policy Analysis* – ARPP [Análise racional de políticas públicas]. Não muito diferente, o contexto brasileiro aderiu a hegemonia estadunidense não abrindo lacunas suficientes para a adesão de novos estudos e para a crítica desse modelo racional, de forma, que esse quadro perpetua até os dias de hoje nos estudos desenvolvidos no Brasil.

Em meio a essa construção nem tanto polissêmica do campo, inicialmente, começam a surgir as primeiras críticas. Elas começam nos anos 60, com o próprio Lindblom, mas avançam com Tribe (1971) para quem a *policy science* era uma ideologia e não um campo. O peso destas críticas ganha um reforço enorme com a difusão dos trabalhos de Habermas sobre a crítica a um modo racional e positivista de fazer ciência. Com esta nova base, autores, sobretudo no contexto estadunidense, começam a ter novos embasamentos para tecer novas críticas sobre a crença no empiricismo desenfreado. Dentre estes autores destacam-se Débora Stone, Giandomenico Majone e Frank Fischer. Para eles, a noção de argumento poderia explicar muito melhor o que poderia ser entendido como políticas públicas, reforçando a ideia de que políticas públicas são, na verdade, fluxos de argumento, e valores.

Nascia assim a chamada tradição pós-positivista, que dava voz e reunia um conjunto já consistente de críticas ao positivismo dentro do campo de estudos em políticas públicas. Com o tempo foram surgindo correntes pós-empiricistas que destacaram os processos de participação, a construção de significados e argumentos, bem como uma crítica ao caráter estritamente técnico da construção de políticas públicas tecendo três principais abordagens teóricas: interpretativa, crítica e pós-estruturalista.

Contudo grande parte destas críticas, correntes e propostas se contrapunham á ARPP e por extensão ao pensamento de Dewey, mas um destes caminhos começou a investigar o que Lasswell havia deixado de fora. A noção de problema público, público e experiência passaram a ser revistas fora da obra de Lasswell e dentro da obra do próprio Dewey, e isto foi feito com a releitura da sociologia francesa.

Os espaços de indagação abertos no campo pelas teorias pós-positivistas nos convidam a discutir o pragmatismo a partir da releitura francesa e á problematizar o racionalismo e a tecnocracia enquanto formas estruturantes para políticas públicas.

## **2.2 Da revisão de Dewey à Mirada ao Revés**

A influência da filosofia pragmatista de John Dewey, no que concerne a dimensão de ideias e produção do conhecimento, foi fundamental aos trabalhos de Harold Lasswell na constituição de políticas públicas enquanto campo de estudos, apoiando-se na inerência da razão direcionada à ação e a utilização da ciência como instrumento ao qual os especialistas pudessem utilizar para orientar a ação governamental. Embora a constatação da influência pragmatista, os trabalhos de Harold Lasswell reproduziram de forma disforme as concepções ideológicas e metodológicas expostas pela tríade filosófica, sobretudo no que diz respeito as projeções políticas de John Dewey.

O pragmatismo surge no fim do século XIX, com a proposição de uma filosofia comprometida com os problemas da sociedade em meio a dicotomia teórica emergente na filosofia, entre racionalistas e empiristas. A corrente filosófica nasce a partir de um grupo de estudos na Universidade de Cambridge, mais precisamente pelos trabalhos de Charles Sanders Peirce (1839-1914), que divergente ao contexto filosófico antagônico à metafísica sintetiza suas concepções em uma filosofia da ação, que Nascimento (2011) aponta ser uma referência às obras de Alexander Bain (1818-1903) sobre as crenças não estarem ligadas apenas a concepções intelectuais, mas serem inerentes à ação.

Para determinar o sentido de uma concepção intelectual devem-se considerar as consequências práticas pensáveis como resultantes necessariamente da verdade da concepção; e a soma dessas consequências constituirá o sentido total da concepção. (PEIRCE, 1983, p. 7)

Peirce(1839-1914) buscou trilhar um caminho em que o pragmatismo servisse como método para elucidar as convicções filosóficas a partir de suas consequências práticas, sempre dando ênfase a corrente pragmatista como um método para a compreensão e determinação de significados, e não como uma teoria da verdade. Fato este que fez com que, posteriormente com a expansão do termo, Peirce não se sentisse mais à vontade com as ramificações do pragmatismo, principalmente com as obras de William James, adotando assim uma nova nomenclatura para referir-se a seus estudos: o pragmaticismo.

William James (1842-1910), ao contrário de Peirce, não delimita o pragmatismo a um método, para além disso destaca a corrente como uma teoria da verdade, como uma “atitude de orientação”, a alternativa para a bifurcação feita por racionalistas e empiristas. O objetivo era ampliar o olhar para além do que o objeto apresenta, interpretando suas consequências e fatos práticos, considerando a verdade como o fruto de crenças e ideias concretizadas na experiência, de modo, que enquanto o empirismo se apegava a experiência e o racionalismo a razão, o pragmatismo abarcara todos.

Já em processo de expansão, o pragmatismo ganha seus principais contornos a partir das célebres obras de John Dewey que diferente de seus antecessores, Pierce e James , projeta suas concepções filosóficas pragmáticas em reflexões políticas, sociais e, principalmente, educacionais enfáticas quanto a sua orientação democrática radical.

Influenciado pelo Darwinismo<sup>3</sup> Dewey reconstrói um pensamento já muito debatido no campo filosófico sobre a episteme do pensamento e a capacidade reflexiva do ser humano. Descreve que a necessidade prática do ser humano de ter que lidar com os distúrbios situacionais oriundos da interação do homem com o ambiente, ou com outros, são a munição para a formação do conhecimento. Assim, Dewey concebe uma noção de pensamento/conhecimento não intrínsecos ao ser humano, mas sim estimulados durante o processo [evolucionista] de transação do ser humano com outros e com o ambiente, de modo, que a produção de conhecimento seja concebida a partir do fluxo de experiências, fluxo este contínuo e receptor de novas experiências.(DEWEY, 1980)

As preocupações acerca de uma sociedade mais ativa perante os processos políticos sempre foram marcantes nos trabalhos de John Dewey e consolidados em sua obra *O Público e seus Problemas* (1927). O livro foi escrito em um contexto de expansão de ideologias nazi-fascistas que fomentavam uma cultura de dominação a partir de instrumentos de comunicação, provocando assim certo distanciamento entre o público e as tomadas de

---

<sup>3</sup> Explicar o darwinismo

decisões políticas. Preocupado com as rupturas democráticas deste processo, Dewey (1927) buscou desenvolver os conceitos de público, estado, problemas públicos, e fortalecimento da participação social, afinal o conceito de democracia para o autor transcende a esfera política e consiste em um processo de consenso e liberdade, a partir da emancipação social.

John Dewey (1927) emerge o conceito de público como uma dinâmica de interação de pessoas que se vêem sob os mesmos problemas sociais, mobilizando uns aos outros na tentativa de controlar a situação problemática. Dewey dá bastante notoriedade as interações, e como estas derivam fenômenos problemáticos no decorrer do contexto prático, portanto, diante de uma situação contrária em que as consequências são notadas e experimentadas as pessoas que sensibilizadas com essas consequências entram em um processo revestido de interrogações e dúvidas que suscitam tentativas de controle da situação problemática uma vez que, para Dewey a dúvida é sempre produto da situação, portanto, consistindo em um produto relacional e inerente a interação social onde o autor afirma ninguém duvidar sozinho.

A percepção coletiva sobre a situação problemática, ou seja, o percurso de publicização, é o paradigma central que John Dewey (1927) concretiza como o cerne para o alcance da “Grande Comunidade”. O autor põe em evidência as rupturas na construção de uma democracia ampla e plena nas sociedades modernas, em que é estabelecida uma limitação de pressupor um governo que existe para servir a uma sociedade que demanda soluções a partir da escolha de seus representantes. Quaisquer mudanças que busquem fomentar a democracia, nesse sentido, reproduziram a tentativa de fazer com que o interesse público fosse parâmetro para a atividade governamental, e fazer com que os anseios sociais se manifestem cada vez mais. Contudo, a lacuna que permanece é “ descobrir os meios pelos quais um público disperso, inconstante e múltiplo possa se reconhecer de forma a definir e expressar seus interesses. ” (Dewey, 1927, p.147)

Embora Lasswell tenham deixado explícito a influência de Dewey em suas obras, o autor desenha política públicas embasado em uma ideia de que os públicos tivessem uma limitação crítica, fato este que diverge com o pensamento Deweyano que defende a capacidade reflexiva dos públicos de perceberem e se ativarem para a solução de seus problemas no contexto prático.

Dessa controvérsia teórica emergiu a teoria brasileira Mirada ao Revés (BOULLOSA, 2015) cuja exploração crítica acontece com uma reaproximação do pragmatismo clássico

utilizando da noção deweyana de experiência e reflexividade como condutores da produção de conhecimento implicado.

De modo geral, a teoria compreende políticas públicas como um fluxo composto de práticas e argumentos ativados pela multiatorialidade, ou seja, ativados pela interação dos atores que de alguma forma se sentem implicados no processo, seja motivado pela definição de públicos ou em busca da preservação de bens públicos.

Tal fluxo é entendido dentro de um contexto social e cultural que o mantém em uma dinâmica constante de (re)significação e modelações multiatoriais. Como o próprio título sugere, a *Mirada ao Revés* busca um reposicionamento do olhar sob o fazer e pensar políticas públicas, enquanto um processo de produção de conhecimento sociocêntrico implicado na realidade, de modo a ter consistência suficiente para lidar com a complexidade dos problemas públicos contemporâneos. Dessa maneira, este modelo compreende as noções “de racionalidade discursiva (como a desejada), valores (como o meta-objeto de tais estudos), argumentos (como objeto), práticas (como contexto mais local), reflexividade (como motor da aprendizagem desejada e postura deontológica)” (BOULLOSA, 2019, p.6).

Tal perspectiva de políticas públicas enquanto fluxos de produção de conhecimento, possibilita que os atores implicados nestes processos possam implicar seus processos de conhecimento, bem como o quadro valorativo por trás dele, juntamente com o de outros atores, pois, bem como afirma Dewey(1927), indagação é um processo coletivo e ninguém indaga sozinho.

Para Dewey e posteriormente para Boullosa, a noção de experiência é basilar para a compreensão de processos sociais e, principalmente, para decisões políticas verdadeiramente democráticas. Nesse sentido, a experiência apresenta-se da seguinte forma : a experiência imediata, em que o ser entra em contato com os valores morais, estéticos e sentimentais para a posteriori ser traduzida em conceitos; a experiência torna-se singular resultando em uma concretude na intenção consciente de transformação, fazendo a intuição necessária quando os conceitos são insuficientes para captar as nuances da realidade. (DEWEY, 1980) É como se existisse um fluxo de experiências composto por experiências menores, a conclusão da experiência em sua totalidade não é chegar a solução perfeita de uma dúvida, mas a uma solução satisfatória. A ideia de limites em relação à experiência nos dá a sensação de termos experimentado de forma completa determinada situação, ao complemento disso Dewey a



distingue como uma experiência que resulte em ação consciente, uma experiência que passe pela reflexividade, tornando-se a experiência singular dentro do fluxo de experiências.

### 2.3 A natureza dos estudos críticos e o argumento na *policy analysis*

A corrente denominada Teoria Crítica surgiu em meados dos anos 30 dentro de estudos da sociologia alemã, mais precisamente na Universidade de Frankfurt, carregando consigo grandes nomes das ciências sociais como Marcuse (1898-1979), Adorno (1903-1969) e Horkheimer (1895-1983), este último como propulsor da terminologia: Teoria Crítica da Sociedade.

A Escola de Frankfurt surge em busca de consolidar uma crítica a corrente marxista, que nos seus primeiros dez anos tece críticas embasadas, principalmente, em torno da imobilidade imposta pela teoria, um determinismo histórico dos indivíduos estarem sujeitos apenas a modelação do sistema capitalista, não havendo outra alternativa que não seja uma conflagração ao sistema dividido por classes. Em busca de uma saída para esse determinismo, a Teoria Crítica se apoia na razão, porque imagina que por meio da razão e possível ativar uma criticidade que nos faça como indivíduos sair do determinismo, retomando assim três linhas de pensamento: a produção de conhecimento sintético a priori disposta por Immanuel Kant; a visão da sociedade descrita por Karl Marx; e em Sigmund Freud para afirmar que os indivíduos são capazes de ter *insights* de criatividade.

Após a 2ª guerra mundial, a Escola de Frankfurt entra em sua segunda geração já despreendida de suas bases teóricas primárias e com traços de outras correntes filosóficas, inclusive do pragmatismo. Um dos principais autores da segunda geração é Jürgen Habermas, que destoa de seus antecessores, com mais ênfase na ação e intervenção social, trazendo três pontos fundamentais para os estudos críticos: a) uma construção crítica à ciência e a racionalidade imposta nela afirmando haver diferentes caminhos e que um deles é a comunicação; b) crítica ao empiricismo e a neutralidade da ciência; c) afirmação sobre a necessidade de construir ciência implicada na transformação social. Posteriormente, tais eixos de Habermas influenciaram fortemente movimentos dentro do campo das políticas públicas, fomentando novas perspectivas que se divergiram do gerencialismo lasswelliano.

Segundo Frank Fischer (2016), as teorias habermasianas foram de extrema importância para a corrente pós-positivista, abrindo uma lacuna que permitiu pensar e analisar políticas públicas de forma socialmente relevante. Tal aderência da teoria crítica de

Habermas pode ser exposta através do contexto vigente à época. Os conflitos políticos que acometeram nos Estados Unidos entre as décadas de 60 e 70 incitaram discussões dentro do campo de políticas públicas, em que, positivistas e pós-positivistas se contrapunham em relação aos métodos analíticos para compreensão e controle das crises existentes. Mesmo ainda presentes, as teorias marxistas já não eram predominantes na perspectiva pós-positivista concedendo espaço para as obras de Habermas na crítica à tecnocracia e neutralidade da ciência emergindo assim, novas compreensões em torno da ciência social apontadas por Fischer (idem) como “crenças baseadas” ou “interpretações científicas”

Tal contexto permitiu a síntese de novas perspectivas sob modo de fazer e pensar políticas públicas, sobretudo a partir da análise da construção e utilização de argumentos, conforme a premissa de que várias interpretações são dispostas na compreensão da realidade política/cultural/social. Tal pluralidade de perspectivas resulta em uma dimensão de conflitos argumentativos que impactam em todo o percurso das políticas públicas, diluindo assim qualquer neutralidade disposta por positivistas no campo (Fischer, 2006).

Como aponta Barcellos (2012), após a Argumentative Turn (FISCHER e FORESTER, 2006) verifica-se um progressivo desenvolvimento de trabalhos no campo de políticas públicas que recorrem à abordagens pós-positivista buscando superar as concepções engessadas pela lógica e cientificismo até então bem presentes nos estudos sociais.

Os argumentos possibilitam a interpretação de políticas públicas não apenas como acontecimentos administrativos ou políticos, mas também como construções sociológicas e ideológica. Os argumentos exercem influência sobre a forma que uma política pública é construída (STONE,1988,1987), a mobilização, corporificação e articulação dos atores, (FISCHER, 2016), a própria construção de problemas públicos e seus contornos, bem como as normativas e as soluções mobilizadas ao seu redor (MAJONE, 1997). Os argumentos compreendem um conjunto de conhecimentos pertinentes orientados à um recurso explicativo para diferentes percepções de uma dada realidade, portanto, tornam-se instrumentos de análise multidisciplinar que desempenham um grande papel nos processos políticos.

Como assinala Stone(1988), a pressuposição das tomadas de decisão e escolhas não podem ser sintetizadas em uma racionalidade ou dadas por óbvio, as preferências e escolhas são construtos sociais implicados nas perspectivas e imagens que os indivíduos tecem, de

modo, que toda a concepção que o ator tem do problema influencia na forma que ele vai atuar dentro do fluxo de políticas públicas.

A ação dos atores está implicada em relações de poder, definição de agenda, interesses, valores e preferências, a linguagem nesse contexto não apenas representa as variáveis expostas, como também as constrói. O quadro simbólico e valorativo acerca das percepções se concretiza em argumentos, que por sua vez, definem a importância de determinados problemas e a definição de assuntos públicos, além de integrar o conjunto de ideias que fomenta o senso comum.

#### **2.4 A construção de problemas públicos**

Problemas públicos é um objeto de estudo muito difundido nas ciências sociais, principalmente em estudos sociológicos, carregando consigo uma multiplicidade de definições, causas e efeitos diversos bem como variadas formas de tratamento. Identificados na maioria dos estudos como fenômenos ou distúrbios sociais, os problemas públicos costumam ser abordados apenas quando concretizados e depois de terem transcorrido processos de reconhecimento social, o que deixa uma lacuna sobre a origem, como entram na agenda governamental e como ganham relevância suficiente para emergirem do anonimato.

Pioneiro nos estudos dedicados à questão de público, John Dewey (1927) nos proporciona uma reflexão através de uma dinâmica coletiva expressada por dois conceitos basilares na compreensão de público. Partindo da premissa que problemas não nascem públicos, mas sim adquirem esse caráter durante um processo de construção social, Dewey (idem) descreve que o “germe” do público encontra-se na natureza das consequências inerentes ao problema: diretas ou indiretas. Nesse sentido, ele descreve que as consequências diretas seriam aquelas às quais os impactos da situação crítica recaem apenas sobre indivíduos diretamente ligados a “transação”; por outro lado as consequências indiretas seriam aquelas que, além de recaírem sob os envolvidos recaem sobre os demais, sobre aqueles não têm uma conexão direta com a “transação”. O problema começa a ser público quando diferentes pessoas começam a achar que de alguma forma as consequências diretas, mas sobretudo as indiretas, podem recair sobre ele e que, portanto, qualquer processo de “problematização” pública vem alinhado ao processo de construção de público, a qual Dewey denomina “publicização”. Em outras palavras, “publicização” é o processo de formação de público [indivíduos que se sentem envolvidos com o problema]; e “problematização” o

processo ao qual o problema se torna público, em que ambos os conceitos são dependentes e se ativam mutuamente.

Nesta perspectiva, problemas públicos são produtos de um processo coletivo, um processo de percepção e articulação coletiva. Ao se depararem com distúrbios que fogem da normalidade as pessoas afetadas começam a se agrupar na tentativa de controlar esse distúrbio, conforme ele cresce e atinge mais pessoas, maior se torna o público polarizado em torno do problema, dando assim, consistência tanto ao problema que adquire dimensão pública, quanto ao público que percebe esse problema.

Inclinado a essa premissa, Herbert Blumer (1900-1987) sintetiza uma crítica as formas com que os estudos sociológicos desenvolveram abordagens que interpretam problemas sociais depois de cristalizados, não conseguindo ou não se importando em explicar distúrbios que não conseguem relevância suficiente para alcançar a dimensão de problema público. Para o autor tais lacunas são explicadas a partir de dois pontos: o primeiro, a natureza do problema inerente ao reconhecimento social e, por último, de como esse reconhecimento é flutuante, e depende de outras variáveis sociais para que possa existir.

O problema público existe, portanto, da maneira que é desenhando e compreendido dentro da sociedade. Para algumas pessoas esse distúrbio pode ser de fato expressivo, por vezes um problema relevante, por outras ele pode ser ignorado, as consequências indiretas pode não auferir um número de pessoas suficientes para que entre em agendas governamentais. Os distúrbios passam por estágios de evidência, por processos flutuantes de reconhecimento, como exemplo “a pobreza era um problema social evidente para sociólogos há meio século, apenas para praticamente desaparecer no cenário sociológico na década de 1940 e início de 1950, e depois reaparecer na nossa hora atual.” (BLUMER, 1971, p.299, tradução nossa)

Outras variáveis também são basilares para a elevação desses problemas, como o quadro valorativo que sustenta argumentos, discursos, normas e decisões políticas. Muitos dos problemas que o governo se concentra agora, não eram vistos com demasiada relevância há alguns anos, e por trás desses mesmos problemas ergue-se construções argumentativas mobilizadas por atores para justificar suas escolhas e preferências, de modo, que muitas dessas justificativas se apoiam em normas orquestradas para “satisfazer a legislação vigente”. (MAJONE, 1997, p.5). Um exemplo disto são os problemas ambientais dispostos em uma zona de conflitos argumentativos em que, intelectuais recorrem a justificativas e

comprovações empíricas para reafirmar aquilo que acreditam, modelizando assim normas e leis de acordo com seus critérios de análises o que afeta direta e indiretamente o curso do problema.

“ A natureza do problema depende das regras que são adotadas. Portanto argumentação e persuasão desempenham um papel decisivo no estabelecimento de padrões e definição de problemas. (...) Da mesma maneira, a forma pela qual uma solução para um problema matemático é descoberta é a mesma maneira que a solução se apresenta, justifica e é defendida perante a comunidade de especialista.” (MAJONE, 1997, p.5)

Contrariando a compreensão clássica de análise isentas de discussão ideológica, Cefai (2013) enfatiza como problemas públicos têm uma dimensão simbólica e imaginária e que quando ultrapassam a dinâmica coletiva de problematização e publicização, e seu público ganha maior consistência, ele assume uma nova roupagem, agora em um caráter de processo político. Tal digressão expõe a manipulação desses problemas que se tornam instrumentos de manobra em estratégias partidárias, tornando-se necessário apontar como os problemas públicos tornam-se volúveis no sentido de estarem a todo tempo se refazendo, se reconstituindo, ativando novos dispositivos e atores, em um processo paralelo de (re)significação.

## **2.5 Problematizando o Urbanismo**

O presente texto busca problematizar o urbanismo, enquanto campo de estudos e instrumento de progresso, e como seu processo de desenvolvimento resultou em desarranjos sociais a partir das tentativas de reestruturação da pobreza, tecendo assim uma crítica à noção urbanística de “espaço público” e aos projetos arquitetônicos enquanto instrumentos de controle social. Tais questões nos levam a repensar Brasília, não apenas como objeto de fluxos populacionais, mas também como epicentro de transformações e manifestação do movimento modernista que materializou na capital do país a promessa do progresso e processos desiguais de direito á cidade.

Entre o século XIII e XIX o mundo estava em processo de reorganização econômica por conta da expansão industrial que, além de redirecionar o mercado de trabalho para as grandes indústrias e fábricas, atraiu um fluxo populacional significativo do campo ás cidades

desencadeando um processo acelerado de urbanização marcado por conflitos econômicos, sociais e de classes.

Tal cenário fomentou um crescente movimento norte americano e europeu de reestruturação urbana, que norteado por ideais reformistas, argumentavam que determinadas modificações na estrutura da cidade conduziram as reformas sociais necessárias para o novo cenário mundial. As tentativas de impor políticas sociais progressistas partiram da formulação de dois problemas sociais centrais no pensamento reformista, trabalhadores intermitentes e a condição precária de moradias. Tais problematizações ganharam escopo de realidades concretas e ativaram o pensamento geral da classe reformista de que “ a necessidade de normas de comportamento mais conveniente e das técnicas de governo do social” seriam indispensáveis para o desenho urbano que por si só modificaria hábitos sociais já enraizados.

Com isso, Topalov (1996) aponta como os estudos urbanísticos nasceram de formas refinadas de dominação e a partir de uma demanda de controle social, não se limitando apenas a um planejamento físico e espacial, mas sim uma disciplina voltada para o desenho e regulação de uma classe inferiorizada. Essa interface do urbanismo pode ser ainda mais explorada quando recuperamos os trabalhos de Foucault (1979). Desse modo, podemos observar o território enquanto dispositivo “ com uma função estratégica dominante”, em que a relação da sociedade com o território passou a ser mediada pelo Estado a partir de normativas de uso e ocupação do solo; e o urbanismo como um recurso explicativo, por óbvio sustentado em dados quantitativos e justificativas técnicas, para manutenção da ordem.

Nesta perspectiva, podemos compreender como o território passou a desempenhar um papel estratégico nos desmandos do Estado como instrumento eficiente de indução e coerção da ação social. Sob a justificativa de alcançar o bem-estar de todos através da organização territorial é que o desenho urbanístico sutilmente modifica as práticas sociais e tenta coercivamente definir espaços públicos.

Segundo Pier Luigi Crosta (2001), a definição de espaço público a partir da lente urbanística pode ser criticada a partir do paradigma da relação entre a sociedade e o Estado. As conexões estabelecidas entre sociedade e Estado são baseadas em uma relação de dependência em que a sociedade assume um papel de demandante de soluções e espera passivamente a intervenção, definição e tratamento de seus problemas, portanto, transferindo ao Estado o poder de determinar o interesse da sociedade.

O caráter público não sintetiza um espaço de uso coletivo pré-definido, como bem afirma Crosta (2001 p. 42), “o caráter público é conferido a um lugar se e quando todos aqueles que se encontram interagindo em uma situação de coexistência, usando-o de diferentes maneiras e com diferentes motivações” e esse uso deve ser, portanto, espontâneo e oriundo das interações sociais e de suas experiências comuns. Diferentes pessoas transitam, usam, e experienciam o mesmo território de maneiras diversas o que resulta em uma produção pública do território, ou seja, a produção de bens públicos e o “público pode ser decretado (por alguma autoridade pública: é o que acontece geralmente); mas é efetivamente público, se for aprendido como tal na prática de uso que lhe diz respeito” (Idem, p.6). Portanto, o território não é caracterizado pela permanência, mas sim pela mobilidade ali reiterada. O uso e quem usa não podem ser definidos por medidas regulatórias, pelo contrário é pela espontaneidade e coexistência do uso e dos públicos.

Essa noção é importante para passarmos de uma noção de território quase que como palco onde os atores se movem, para uma noção de território ativo, mobilizado e revelado de acordo com modo com que os atores o praticam. Por isso a importância de assumir como análise o que o Crosta (idem) chama de práticas, uma ação reiterada e culturalizada, que transcende uma das limitações que as abordagens mais funcionalistas não conseguem tratar. Como aponta Crosta (idem), o funcionalismo não consegue lidar com processos de interações não premeditados, compostos de ativações, troca de papéis entre os atores, aprendizagem e experiências de troca instáveis. Tal limitação pode ser exemplificada pela tentativa ineficaz do urbanismo modernista de construir uma engenharia social através de um planejamento urbano funcional e organizado que pudesse prever e antecipar as ações da sociedade.

Em busca de uma oposição a cidades de estrutura capitalista, a corrente do urbanismo modernista utilizou de argumentos técnicos como justificativa, não apenas desenhando a cidade em suas funções básicas de moradia, trabalho e recreação, ainda além "a nova arquitetura dedicou-se a redefinir de maneira sistemática a base social de cada uma dessas funções, (...) reestruturando a organização doméstica, e a família enquanto unidade econômica" (HOLSTON, 1993,p.49). Uma das maiores consolidações do urbanismo modernista, e concretude do Congresso Nacional de Arquitetura Moderna – CIAM, segundo Holston(1993), foi o planejamento urbanístico de Brasília. Tanto Lucio Costa, quanto Niemeyer foram discípulos de Le Corbusier e utilizaram seus modelos de cidade modernista na idealização de Brasília.

Em busca de distanciar-se ao máximo das estruturas clássicas, Brasília foi constituída a partir de modelos de regulação e distribuição do espaço na tentativa de controlar os distúrbios sociais. Contudo, tais medidas de reestruturação social, concebendo o projeto urbanístico modernista como condutor da prosperidade, e principalmente do alcance a modernidade no país, não consideraram as práticas sociais como um processo relevante á tão sonhada modernidade do plano desenvolvimentista. Ao contrário disso, o projeto não via o alcance do desenvolvimento como algo de caráter processual, a qual o alcance se dá a partir de um percurso social e sim, acreditaram que estabelecendo uma reorganização social a partir de parâmetros da arquitetura moderna, o Brasil daria um salto rumo ao desenvolvimento. (HOLSTON, 1993) Por fim, Brasília acabou por reproduzir de forma mais sofisticada a segregação espacial e os processos desiguais de direito á cidade encontrados em outras cidades brasileiras.

Diretamente ligado ao filósofo francês Henri Lefebvre (1968) o conceito de direito a cidade nasce da crítica ao urbanismo positivista, à mercantilização das cidades e à segregação espacial, embasando-se em elaborações teóricas e esforços de democratizar as cidades a partir da construção de maneiras com as quais os recursos e bens públicos pudessem ser distribuídos pelas cidade.

No Brasil o ponto de partida para as ações voltadas no sentido do direito à cidade foi com a Assembleia Nacional Constituinte de 88, que após 21 anos de regime militar, debruçava-se em garantir uma constituição democrática e a execução de uma promessa firmada na campanha do presidente eleito Tancredo Neves. Aproveitando essa mobilização de pautas para a elaboração da nova constituição, o Movimento Nacional de Reforma Urbana articulou suas demandas com outros movimentos populares e conseguiu incluir dois capítulos voltados a política urbana sintetizando assim mudanças importantes para a temática de políticas urbanas em um processo de descentralização, a partir da autonomia dos municípios, e a definição do instrumento plano diretor. O principal objetivo era denunciar o caráter excludente das cidades brasileiras configuradas pela precariedade de políticas públicas. Após esse processo de politização do discurso sobre as desigualdades das cidades, mais um passo foi dado com a criação do Estatuto da Cidade, uma base legal que busca garantir o desenvolvimento urbano e o fomento da sustentabilidade, uma temática que ganhou força atrelada ao direito a cidade. Ainda em decorrência desse percurso, e não menos importante, foi formulado o Estatuto da Metr pole que comporta as diretrizes para a gestão, execu o e planejamento do desenvolvimento urbano para as regiões metropolitanas.



Dessa maneira, o direito a cidade seguiu mobilizando conferencias, acordos e tratados mundiais. Dentre esses movimentos, em 2004 houve a elaboração de uma nova versão da Carta Mundial pelo Direito a Cidade, em que, visando a taxa de urbanização prevista para 2050, de 65%, o instrumento busca fortalecer a equidade dos direitos humanos no processo urbanizatório garantindo o direito a cidade, definido como:

“(...)o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.”

(Carta Mundial do Direito à Cidade- Perâmbulo- Fórum Social das Américas – Quito – Julho de 2004. Fórum Mundial Urbano – Barcelona – Outubro de 2004)

Entretanto, no Brasil os percursos de urbanização democrática ainda são prematuros e resultam em cidades em condições precárias, desiguais e excludentes, que contrariam os direitos basilares de cidadania, igualdade e segurança (NONATO, 2016), e que, de certo, reproduzem os efeitos de modelação social promovidas nas raízes do urbanismo.

O plano urbanístico de Brasília, por exemplo, é reflexo de um pensamento muito difundido em políticas públicas: desconsideram a capacidade da sociedade por si só de ativar, definir e regular espaços públicos e o uso que se faz deles. Tanto políticas públicas, quanto políticas urbanas [embora possa não haver distinção entre as duas, e uma esteja dentro da outra] vêm projetando a relação entre Estado e sociedade apenas como uma dinâmica de demanda de solução de problemas, ora inviabilizando uma interação e participação social livre de medidas de intervenção estatal.

### **3. METODOLOGIA**

Esta pesquisa situa-se no campo de estudos em políticas públicas dentro dos estudos críticos, os quais abarcam diferentes abordagens, tais como a interpretativa, a argumentativa e a mirada ao revés. Assim, de modo mais específico nos alinharemos na chamada abordagem da Mirada ao Revés, de Boullosa(2015), que se singulariza pela aproximação com o pragmatismo clássico, sobretudo a partir dos trabalhos de John Dewey. Assim, do ponto de vista ontológico, ou seja, da natureza da pesquisa, a construção teórica metodológica é pós-positivista, crítica e inspirada no pragmatismo.

Por estudos críticos, compreende-se uma lente que não naturalizar os fatos, não os vê como fatos normais ou dados por óbvio, pelo contrário, interpreta a sociedade, bem como seus problemas e políticas públicas, como eventos mutáveis que se transformam a partir da construção de símbolos, conflitos argumentativos, alternância de poderes e legitimidade de significados. Dado o contexto flutuante ao qual pertencemos, Fischer (2016, p.5) adverte sobre a relevância de “monitorar ou estar atento para essas mudanças sociais subjacentes e explorar e interpretar discursivamente seus significados através de processos de deliberação crítica e argumentação”

Assim, na abordagem da *Mirada ao Revés* (BOULLOSA, 2015), a exploração crítica acontece a partir de uma reaproximação com o pragmatismo clássico, sobretudo, nas concepções sociais e políticas de John Dewey e seu conceito de problematização. Como aponta Boullosa (2015), o campo de políticas públicas foi constituído com foco na ação, característica que demonstra a pertinente influência da linha filosófica pragmatista. Além da gênese do campo de políticas públicas está apoiada no Pragmatismo, o mesmo nos auxilia em um registro além da esfera política “em vez de apresentar uma visão de simples exterioridade em relação ao que descreve, ele acompanha as “experiências” e as ‘perspectivas’ dos atores ” (CEFAÍ, 2009, p.16), esboçando não somente o problema, mas as mutações deste a partir de sua arena pública.

Ambas as correntes nos revelam política pública como um fluxo de práticas argumentativas que se transacionam via a dinâmica multiatorial, em uma perspectiva sociocêntrica que abrange atores invisibilizados, como a população em situação de rua.

Portanto, é necessário considerar que tanto o objeto cidade e o segmento populacional de rua compreendem modos de interpretações multidisciplinares que nos mostram que não há como aferi-los totalmente e nem descortinar toda complexidade que compõe estes dois objetos. Qualquer abordagem aplicada para os estudos destes, concederão uma visão parcial do problema de pesquisa e de acordo com o lócus disciplinar do observador. Em busca de desenvolver um estudo fixo no campo de políticas públicas, tendo em vista que este se dá em um campo fértil de interpretações e sofre influência contextual, é que dialogaremos com outros campos disciplinares como a sociologia e a filosofia.

Desta forma, a construção metodológica será explicada a partir do desdobramento dos seguintes planos de pesquisa: o plano analítico, com a descrição das categorias de análises

construídas a partir das dimensões teóricas<sup>4</sup>; o plano empírico com detalhamento dos instrumentos de pesquisa exposto em um quadro multi-instrumental; e por fim, o plano deontológico que buscará apresentar a posição do sujeito na pesquisa.

### **3.1 Plano Analítico: categorias de análise a partir da articulação entre os conceitos definidos no plano da episteme**

O plano analítico compreende as premissas, assim como as relações conceituais e verdades derivadas, as quais nos apoiaremos para conduzir a pesquisa inferindo na práxi as teorias referidas na ontologia, assim, ele será apresentado por meio de matriz. A matriz está estruturada em dimensões, as quais se abrem categorias de análise e seus descritivos.

#### **3.1.1 As práticas**

É de grande importância salientar as práticas, pois, são em sua essência ações reiteradas, ações culturalizadas e difundidas na sociedade, substanciais na maneira com que problemas ganham dimensão pública a partir da interação de atores, como também, na formação do território e o uso que se faz dele. Esse conceito de prática, de Pier Luigi Crosta (2009), é importante para passarmos de uma noção de território quase que como palco das ações humanas para interpretá-lo como fruto da ação dos atores, buscando descortinar o modo com que os atores praticam o território e como esse território se revela.

A prática, enquanto categoria de análise, pode explicar os objetivos difusos na formação do público, e conseqüentemente do problema, demonstrando a finalidade das ações interacionais, além de conter em si nossa segunda e principal categoria de análise, os argumentos.

Quadro 02 – Dimensões Das Práticas

<b>DIMENSÃO</b>	<b>ORIGEM</b>	<b>CATEGORIA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>PRÁTICA</b>	CROSTA, Pier Luigi (2009)	Interação entre os atores (articulação)	Como os atores se associam e articulam
		Uso e Ocupação do Território	Como a Pop Rua usa o território e porque

<sup>4</sup> Como esta pesquisa alinha-se a pragmatismo clássico, o método adquire uma centralidade que passa a incluir a matriz de análise, resultado das construções apresentadas no capítulo do referencial teórico.

### 3.1.2 Os Argumentos

Os argumentos consistem em um dos principais canais de disputa possibilitando a análise da dimensão simbólica e valorativa por trás da definição e notoriedade dos problemas sociais, da construção e uso dos territórios e a corporificação do senso comum. Múltiplas interpretações são mobilizadas na compreensão do contexto social emergindo pontos de vista divergentes sob o mesmo problema social, assim, “uma análise de política pública deliberativa e orientada para argumentos buscará desarmar epistemologicamente a suposta “objetividade” e “neutralidade” da *policy analysis* convencional. (FISCHER, 2006, p. 224), e nos fornecerá a compreensão que o conhecimento empírico só encontra validade em específicos quadros normativos.

Quadro 03 – Dimensão argumentativa

DIMENSÃO	ORIGEM	CATEGORIA	DESCRIÇÃO
<b>ARGUMENTO</b> <b>x</b> <b>VALORES</b>	MAJONE, Giandomenico (1998); STONE, Deborah (1999); FISCHER, Frank (2016)	Etiqueta	A forma com a qual o ator se refere ao problema
		Perfilação	Quais características promovem a identificação do problema
		Justificativa para a Existência	Como o ator vê as variáveis causais do problema
		Solução	Como o ator interpreta o núcleo do problema
		Padrões de argumento entre os atores	

### 3.1.3 Problemas Públicos

Como aponta Gusfield (1980), um problema público é estabelecido de tal forma pela condição de reconhecimento de um grupo ou comunidade e pela capacidade, desse mesmo

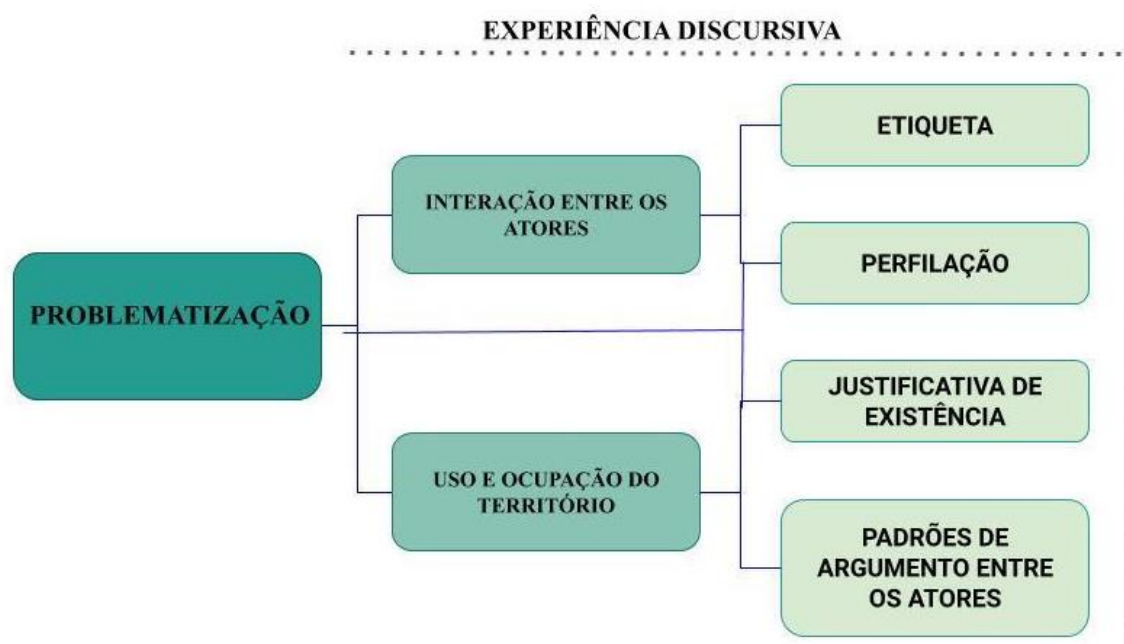
grupo, de anunciá-lo como uma condição anormal. Público, segundo Dewey (1927), é uma dimensão construída a partir das consequências indiretas de um distúrbio, que, quando percebido, polariza um conjunto de atores dispostos a controlá-lo. Dessa forma, emerge uma dinâmica que nos leva a duas etapas de compreensão. A primeira corresponde à compreensão do ator sob determinados assuntos e sua capacidade de problematizá-lo; e o processo de problematização desse problema a nível de torná-lo público e conseqüentemente sua entrada em agendas governamentais. A interpretação desse percurso nos é necessária para entender as lógicas de engajamento dos atores envolvidos e como a problematização por parte destes resultam em uma redefinição contínua de um mesmo problema, que se apresenta de diferentes formas à diferentes atores e épocas, justificando suas formas de tratamento.

Quadro 04 – Dimensão Problema Público

DIMENSÃO	ORIGEM	CATEGORIA	DESCRIÇÃO
<b>PROBLEMA PÚBLICO</b>	DEWEY, John (1927)	Problematização	Como os atores percebem o problema
			Engajamento

### 3.1.4 Matriz de Análise

Figura 01 – Matriz de Análise: Experiência Discursiva



Fonte: Elaboração Própria

### 3.2 Plano Empírico

Para que o objetivo geral deste trabalho seja concretizado será mobilizado nesse percurso determinados materiais de pesquisa, essenciais para a execução dos planos relatados acima, que alinhados a natureza do nosso trabalho, pós-positivista pragmático, não serão considerados como dados de fato ou dados por óbvio, mas sim como dados subjetivados e relativizados em um quadro de valores.

#### 3.2.1 Instrumentos de Pesquisa

Para a composição desse quadro metodológico os instrumentos de pesquisa dispostos abaixo foram organizados de acordo com os objetivos específicos do trabalho e para cada uma dessas passagens é necessário o uso de instrumentos diferentes

Quadro 06 – Quadro Multi-instrumental

OBJETIVO ESPECÍFICO	INSTRUMENTOS
Mapear atores e entidades envolvidos com a temática população em situação de rua;	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Estudo de campo;</li> <li>● Amostragem bola de neve</li> </ul>
Problematizar o urbanismo e sua interferência na construção do problema	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Análise bibliográfica;</li> <li>● Análise documental</li> </ul>
Mapear a cidade a partir dos argumentos e práticas da população em situação de rua	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Entrevista semi-estruturada</li> <li>● Estudo de campo</li> </ul>
Compreender o problema população em situação de rua, inclusive a constituição do seu marco legal a partir dos argumentos mobilizados e das práticas ativadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Análise documental</li> <li>● Análise bibliográfica</li> <li>● Entrevista semi-estruturada</li> </ul>

Fonte: Elaboração Própria

Conforme o quadro acima, os instrumentos de pesquisa usados foram os seguintes:

a) Análise Bibliográfica

Nossa análise bibliográfica discorreu em torno da problematização do campo de políticas públicas e do urbanismo alinhando-se, sobretudo, á Frank Fischer e John Dewey em uma

mirada que comporta a subjetividade e estudos sociais na construção dos problemas e políticas públicas.

b) Análise Documental

É uma análise decisiva para o desenvolvimento da pesquisa, pois, constrói o caminho percorrido pelo problema até os dias atuais a partir das ações dos atores, dentre estes o Estado. Nossa análise foi orientada a narração do marco legal a partir de políticas, programas, decretos e outras normativas voltadas à temática de População em Situação de Rua.

c) Entrevista Semi-estruturada

Segundo Marconi e Lakatos (1999) entrevista é uma técnica muito útil em pesquisas sociais e muito eficaz para fins de coleta de dados, pois, possibilita que, em um diálogo realizado por duas ou mais pessoas, informações sobre determinado assunto sejam transmitidas.

A técnica utilizada foi de entrevista semi-estruturada, na qual o entrevistador direciona a entrevista de acordo com um roteiro, todavia, e de acordo com o curso da entrevista, o aplicador pode ir além do que foi previamente estabelecido.

Nesse sentido a técnica possibilitou uma melhor compreensão da relação dos atores com o objeto e principalmente conseguimos emergir os argumentos e, conseqüentemente, os valores por trás de cada ator. Os entrevistados foram escolhidos a partir da técnica bola de neve em que, através da pesquisa de campo foram escolhidos os atores sementes e que a partir da indicação deles os outros atores foram contactados.

d) Estudo de Campo

O estudo de campo foi primordial para a aproximação com o objeto que, por diversas experiências de violência e preconceito, estabelecem uma resistência á aproximação. Dessa forma, a pesquisa de campo proporcionou, de modo geral, a aproximação e um diálogo com a população em situação de rua, possibilitando o mapeamento de suas práticas e de entidades que atuam diretamente com a temática.

Como aponta Lakatos (2003), o estudo de campo consiste “na observação de fatos e fenômenos tal como ocorrem espontaneamente”, proporcionando ao pesquisador a vivência com o objeto de estudo e a compreensão de vários aspectos que circundam a rotina desse objeto.

### **3.3 Plano Deontológico**

Após trancar o curso de RH no penúltimo semestre, passei no vestibular da Universidade de Brasília (UnB) para o curso de Gestão de Políticas Públicas através do sistema de cotas para estudantes de escolas públicas. Sempre tive uma forte inclinação a questões que afetam a sociedade como um todo e a possibilidade de aprender sobre temas de relevância social direta. Gestão de Políticas Públicas me chamou atenção pelo seu principal objeto: ação! Por ser um campo multidisciplinar eu poderia ter uma formação abrangente e posteriormente me especializar em alguma temática que me despertasse reconhecimento, além de poder vislumbrar abordagens teóricas e o Estado em ação.

Em 2017 tive a oportunidade de integrar o Grupo de Pesquisa Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social, em que tive um aprofundamento teórico sobre o campo de políticas públicas bem como sua construção e ramificações pós-positivistas, abrindo ainda mais um leque de percepção sobre Políticas Públicas como fluxos ‘multiatoriais’ não necessariamente ligados ao Estado. Tal experiência, sem dúvidas, ampliou minha percepção crítica sobre a construção e desenrolar de processos sociais, juntamente com a interface urbana de políticas públicas.

Ao me aprofundar em estudos de políticas urbanas, logo emergiu indagações acerca da população em situação de rua enquanto cidadãos, detentores de direitos e, sobretudo, a contínua necessidade de mediação que esse público tem que fazer a todo tempo com o governo, com a sociedade e com o território. Embora o problema se apresente estruturado legalmente com normativas, secretárias e políticas, contrariamente ele permanece inabalável e em contínua progressão.

Olhar políticas públicas me proporcionou novos olhares sobre as possibilidades de participação social e as dinâmicas estado-sociedade, contudo estes novos olhares reforçaram as indagações que me moveram durante este percurso acadêmico sobre produzir conhecimento realmente relevante para aqueles aos quais estou escrevendo, ou seja minha indagação circunda em produzir conhecimento e instrumentos que possibilitem as pessoas em situação de rua se implicarem nos próprios processos de problematização, verem as possibilidades de participarem ativamente dos processos de tomada de decisão e assim conseguirem superar os obstáculos construídos ao longo da história.

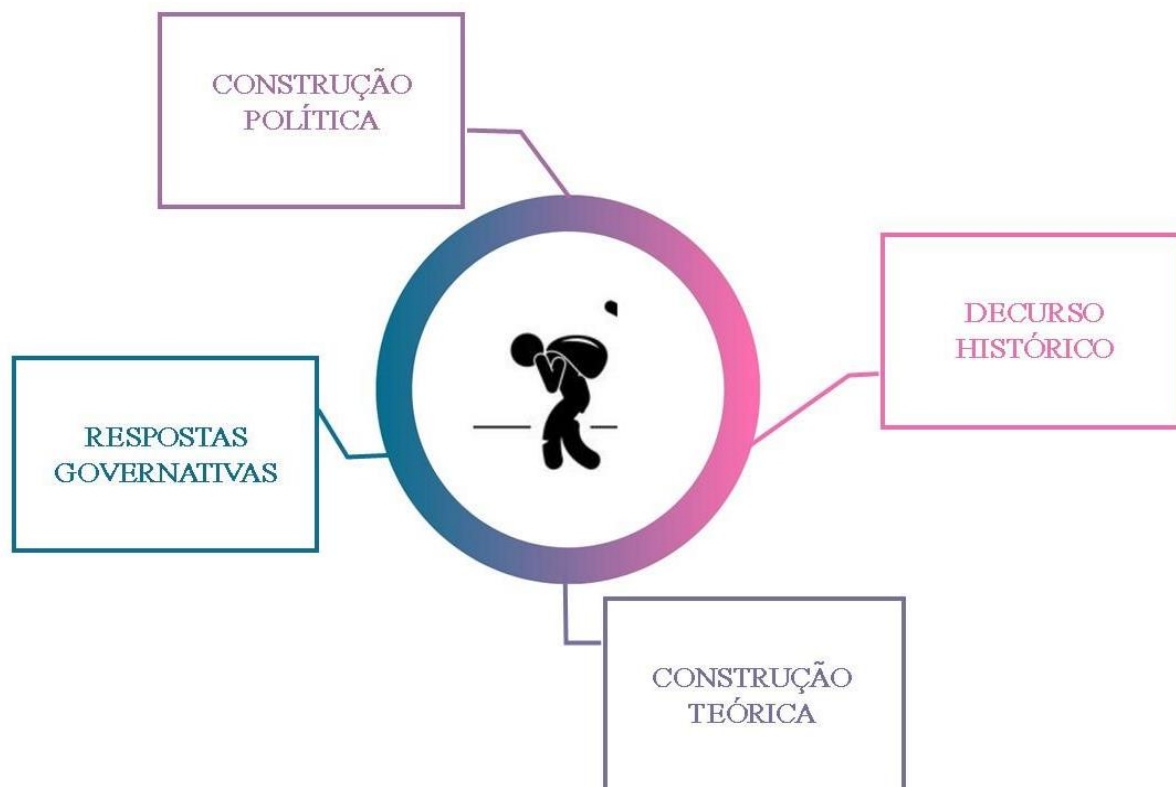
#### **4. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: um problema onipresente, ainda que quase não falemos sobre ele.**



O problema população em situação de rua foi socialmente construído com tamanha complexidade que pode ser explicado a partir de diferentes olhares que se propõem como não inter-relacionados, ainda que sejam. Isto o caracteriza como um tipo de problema muito discutido na literatura que são os chamados *Wicked Problem*. Esse conceito busca distinguir aqueles tipos de problemas que se apresentam por meio de múltiplas visões, carregando consigo um conjunto de dissensos e controvérsias.

Em meio a esse emaranhado de possíveis olhares este trabalho optou por apresentar este problema por narrativas que assumem as seguintes primazias:

Quadro 07: Narrativas orquestradas no problema PSR.



Fonte: Autoria própria

#### 4.1 A narrativa que assume a primazia do decurso histórico

A narrativa histórica do problema frequentemente tem início com a premissa de que não se sabe ao certo em que momento pessoas começaram a habitar a rua, pois não existem documentos e registros que datam ou justificam o início desse fenômeno. Entretanto, é uma

situação de precariedade cuja historicidade remonta o período da Grécia Antiga, as primeiras constituições de cidades no fim da Idade Média, a intensificação do urbanismo no processo de economia industrial e o turbulento cenário contemporâneo.

De acordo com Stoffels (1977), a emersão de pessoas habitando as ruas na Grécia Antiga é resultado de uma série de mudanças econômicas e sociais que, em conjunto, fixaram ordens sociais excludentes. Ainda segundo a autora, a consolidação da propriedade privada em detrimento do modo nômade de habitar criou enquadramentos sociais excludentes e inalcançáveis para a maioria da população. As dinâmicas sociais e políticas tomaram novos rumos com a divisão do trabalho, e os despejos rurais cada vez mais frequentes, por conta das guerras e escravidão, fizeram com que as ruas das pequenas cidades gregas inflaram com um contingente de desabrigados sem renda e dependentes de práticas pedintes.

Ainda no cenário da Grécia Antiga, o filósofo Diógenes pode nos provar a existência de pessoas em situação de rua e demonstrar como o incômodo social com pessoas em situação de rua não é especificidade da modernidade. Um dos principais representantes do cinismo, Diógenes de Sínope viveu em situação de rua por escolha própria e via nesse modo de vida uma maneira de criticar a comodidade ateniense e de incentivar o desapego de bens materiais e, embora um filósofo respeitado, a prática de morar na rua fez com que Diógenes fosse muitas vezes questionado e interpelado sobre sua condição contrária aos bons costumes da época.

O incômodo com aqueles que desafiavam as normativas do senso comum permaneceu na Idade Média. A perambulação e a inconstância de determinadas pessoas causavam estranhamento e perturbação ao imaginário da sociedade que os categorizavam como uma classe perigosa e ameaçadora. As mudanças econômicas e o desenvolvimento das cidades fizeram da Idade Média um período marcado de pessoas vivendo em precariedade, além disso, as constantes expropriações dos camponeses ampliaram a pobreza, e a falta de recursos alimentícios fomentaram práticas de mendicância.

Como aponta Fragella (2009), essa categoria de pobres era predominantemente composta de pessoas sem vínculo com senhores feudais e sem renda fixa, e muitas vezes idosos e deficientes que por suas condições não conseguiam exercer funções remuneradas. Além disso, podemos observar com a autora que:

“A mendicância e a peregrinação eram os recursos dessa população. Mas esta incluía também delinquentes, criminosos e desocupados, que usavam

estratégias artificiais para forjar o caráter de indigência. Assim, nesse universo, particularmente na Idade Média, os mendigos passaram a ser diferenciados entre o mendigo verdadeiro, honesto, bom, como os aleijados, os doentes, os loucos, os velhos, as viúvas e os órfãos; e os mendigos falsos, pecadores, vagabundos, que eram os camponeses e artesãos empobrecidos, assalariados sem emprego. ” (FRAGELLA, 2009, p.40)

Nesse período a Igreja também teve forte participação no contexto da situação de rua fomentando a ideia de caridade como um dos pilares do cristianismo e enaltecendo a pobreza como algo positivo, todavia, com a decadência dos feudos e a crise econômica essa vertente mudou. A igreja passou de protetora á coercitiva, incentivando políticas de repressão e de caráter disciplinador.

Esse pensamento ambíguo, entre piedade e coerção, também retrata o contexto brasileiro que podemos relatar a partir do período pós-escravidão. Além de todo o processo colonial marcado de violações de direitos e estrutura social-política sucateada, o período pós abolicionista é caracterizado pela precariedade e subsistência da maior parte da população. Segundo Mello (1982, p. 215)), a camada mais pobre da sociedade era inserida em um enquadramento social de marginalização que transformava a representação do pobre em perigoso e vadio, em que, “o desclassificado era banido do mundo da ordem e incluído automaticamente no mundo da desordem”. Nesse sentido, as pessoas que não tinham um trabalho formal ou alguma outra atividade aprovada pelo senso comum, eram rotulados vadios, que por sua vez era um crime oficial.

Fraga Filho (1996) descreve esse processo destacando o crescimento da população livre e as ações de controle governamentais e eclesiásticas de acordo com a seguinte divisão: por um lado havia os pobres necessitados, aqueles que por motivos de saúde não podiam trabalhar e eram relativamente aceitáveis desde que vivessem da mendicância em locais pré-estabelecidos e controlados pela igreja; por outro lado, encontrava-se os pobres com saúde em perfeito estado, mas que por qualquer que fosse o motivo estavam sem atividade empregatícia formal, esses eram considerados vadios, e para essa categoria o controle era feito pela polícia, já que vadiagem era um crime.

A crescente tenacidade que movia as migrações rumo aos grandes polos urbanos induziu a ampliação do sistema de controle social que conferiu a polícia autoridade para medidas compulsórias frente a pessoas em situação de rua, as colocando a serviço do estado a partir de serviços forçados, como no caso dos “melhoramentos urbanos no Rio do século

XIX e as primeiras estradas cafeeiras que foram construídas com ‘vadios’ arregimentados a força” (BURSZTYN, 2000,p.11).

Nas décadas seguintes, tais medidas coercitivas foram se intensificando a medida que o segmento social em situação de rua crescia. O processo tardio e acelerado de industrialização fez com que as cidades crescem e atraíssem um fluxo populacional considerável, no entanto, a infraestrutura das cidades continuava estagnada para suportar o contingente de migrantes atraídos pela possibilidade de emprego e esvaziamento do campo.

Essa situação se agrava, ainda mais, na metade do século XX com o fomento da economia industrial. Os governos atuantes dessa época abandonaram as formas clássicas de livre mercado e constituíram um planejamento, cujo, Estado tomava a frente das negociações no mercado externo implementando o plano desenvolvimentista e a criação das grandes empresas estatais.

Até então, grande parte do país se movia em torno do empreendimento agrícola, assim sendo, as pessoas eram distribuídas geograficamente no campo. Após esse processo de industrialização, a cidade passou a protagonizar os principais acontecimentos sociais, pois, toda dinâmica econômica, política e cultural se aglutinaram nos grandes centros urbanos, tornando-se uma fonte de normatização e transformação.

Segundo Fragella (2009), paralelamente ao cenário de repressão, a Revolução Industrial reformulou as estrutura assistenciais. As entidades filantrópicas ganharam força, pois, agora a figura da pessoa em situação de rua mudou, ela passou de vadio ocioso á migrante sem rumo e sem laços, atrás de emprego e melhores condições de vida.

Entre as décadas de 1970 e 1980 as cidades continuaram em expansão, mas agora demandando uma quantidade grande de trabalhadores na construção civil. Embora as oportunidades de emprego, as construções não eram destinadas a esses trabalhadores, pelo contrário, tinham como público a classe média. Dessa forma, o planejamento urbano exclusivo para uma sociedade com poderes aquisitivos acabou por criar, ou fomentar, conglomerados de pobreza urbana que, empurrados para fora dos grandes centros, sucederam o fenômeno da atualidade: a favelização. As favelas, por si só, são temáticas complexas e que impulsionam vários estudos, contudo, para o estudo do nosso objeto é importante ressaltar apenas como esse fenômeno e as tentativas de seu desmonte fizeram com que muitas pessoas que recorriam a esses espaços fossem continuamente despejadas e empurradas á situação de rua. Essas dinâmicas, de invasões e desmantelamento destas pelo

Estado, cresceram e muito a quantidade de pessoas em situação de rua. Em suma, essas pessoas construíam as cidades que não tinham direito de ocupar.

Dessa maneira, podemos analisar a partir das palavras de Silva (2006, p.84) as reflexões de Castel (1998) acerca desse período:

“A combinação entre o crescimento econômico, o quase pleno emprego, o desenvolvimento dos direitos do trabalho e da proteção social, ocorridos no pós-segunda guerra mundial, possibilitaram à sociedade salarial promover maior repartição da riqueza socialmente produzida e a eliminação de parte expressiva das vulnerabilidades de massa, de modo que a questão social parecia ter desaparecido. Mas o desemprego e a precarização do trabalho e a desestabilização dos estáveis, a partir do decênio de 1970, provocaram o ressurgimento.”

Historicamente, a interação das pessoas em situação de rua com a cidade se dá em uma relação crítica de restrições formais que se expandem ao desenho social, emergindo fragilidades e intolerâncias nas ruas da cidade e nas práticas sociais.

Além disso, esse segmento permaneceu em um lacuna de exclusão e preconceitos, que “se situam em diversas épocas históricas, à margem do sistema de organização social. Ainda como expoentes desse tipo de exclusão, estão fora do sistema de produção e de consumo padronizados na vida social”. Fragella (2009, p.46)

#### **4.2 A narrativa que assume a primazia da construção teórica**

A narrativa teórica do problema frequentemente se debruça sobre a maneira com a qual o problema vem sendo interpretado pelo âmbito intelectual e, principalmente, ratifica nosso ponto de vista analítico sobre as diferentes formas e possibilidades de auferir um objeto. Além do mais, tais apontamentos não invalidam um ao outro, entretanto, estabelecem um campo fértil de conflitos argumentativos aos quais espelham não só a visão dos autores, mas também contam o percurso histórico de significados e interpretações construídos a partir da percepção pública. Dessa maneira, e como descreve Fischer (2016), as produções científicas devem ser vistas pela ótica da relativização e assumidas como crenças baseadas.

Os estudos sobre população em situação de rua no Brasil são relativamente recentes, com relevância teórica que remonta meados da década de 70, a partir de estudos sobre crianças e adolescentes, sobretudo quando atrelados a lixões e práticas de catadores. Grande parte destes

estudos brasileiros, mas também da América Latina em geral, são discussões ancoradas em teorias marxistas, que compreendem “a constituição de *mendigos* como expressão de rebotalho da classe trabalhadora”(2011, p.16)

Neves (idem) aponta que, precedente a este período, o reconhecimento do segmento populacional de rua como vadios e mendigos perpassa todo século XIX e se sustenta até metade do século XX. Pautados nesta qualificação, os poucos estudos datados dessa época se debruçam sobre essa temática apontando o fenômeno como consequência da “ideologia da caridade” e a institucionalização da filantropia, constantemente buscando a compreensão do tema a partir de estudos psicossociais, delineando personalidades e possíveis causas do distúrbio.

Em suma, estes estudos caminhavam para a mesma finalidade: construir um diagnóstico apontando as variáveis causais para logo em seguida propor uma forma de tratamento, que se limitava a medidas disciplinares, trabalho forçado e algumas poucas medidas assistenciais. Com isso, reproduziam o pensamento clássico e vago de compreender e tratar o problema a partir da dicotomia de “verdadeiros e falsos mendigos”.

A partir dos anos 90, a literatura passa por um processo de reconstrução que, por objetivos políticos e de mudança na opinião pública, passa a pautar a temática não somente condicionando o fenômeno a fatores individuais e de livre escolha, mas também como consequência de aspectos econômicos e sociais, conseqüentemente, fazendo com que rotulagens pejorativas como mendigo e vadios<sup>5</sup> entrassem em desuso.

Após esse percurso os estudos se inclinaram na busca de apresentar distinções que, com o apoio de pesquisas etnográficas, modificassem o pensamento geral de uma classe homogênea, portanto, apresentando trabalhos ricos sobre o tema, causalidades e implicações, bem como, o perfilamento e especificidades desse segmento.

A exemplo disso destaco alguns trabalhos como o de Silva (2006), que apresenta uma relação causal entre o fenômeno população em situação de rua e as mudanças no mundo do trabalho, em que, aponta o surgimento do fenômeno como uma interface do pauperismo. Dentre tantas, a relação entre o campo e a cidade também é suscitada para a compreensão desse fenômeno urbano e levantada por Bursztyjn (2000) como um dos princípios que tencionaram as práticas de mendicância. Em estudos realizados por Prates (2000), ele acentua

---

<sup>5</sup> A origem e as mudanças nas terminologias referentes a esse segmento serão apresentadas e discutidas no subitem etiquetas.

o alcoolismo e outras vicissitudes como principais condutores da situação de rua. Por outro lado, Escorel (1999) em sua obra *Vidas ao Léu*, assim como Silva (2009), aponta a fragilidade emocional e relações familiares fragmentadas como o principal motivo para a vida na rua. Estudos feitos no Nordeste brasileiro apontam a migração do interior para as capitais como fato considerável para a mendicância na região, inclusive acentuada pelas estiagens que dificultam as atividades agrícolas empurrando as pessoas aos centros urbanos em busca de melhores condições de vida. E assim como tantos outros autores, Mendez (2007) relaciona o fenômeno como consequência de algum distúrbio social, como a crise econômica e desemprego.

A medida que esse segmento vem se organizando politicamente, desde 2003 até os anos atuais, muitas produções na temática têm sido produzidas a partir do relato dessas pessoas e, principalmente, através de uma forte mobilização em politizar cada vez mais as necessidades desse segmento. Os movimentos, ONGs e coletivos debruçaram-se a produzir cartilhas, panfletos e artigos a partir de plataformas online e editoriais enquanto evidenciam suas narrativas e reivindicações; e nesse sentido muitos fóruns, seminários e congressos vêm se constituído pelos país e, através de parcerias, fomentando o debate em trabalhos acadêmicos e âmbitos governamentais.

### **4.3 A narrativa que assume a primazia da construção política**

A narrativa política do problema PSR frequentemente tem início ressaltando a importância dos primeiros esboços de organização social de pessoas em situação de rua em meados dos anos 60 em prol de reivindicações e visibilidade para as condições de quem residia na rua. Após o apoio de algumas entidades assistenciais, essa população até então dispersa começa a ganhar mais consistência nas décadas seguintes, atrelando-se às primeiras associações e cooperativas de catadores de rua. Após a constituição do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, fóruns, congressos e seminários, o Movimento Nacional da População em Situação de Rua começou a ganhar seus primeiros contornos.

A concretude do MNPSR ocorreu após a chacina da Praça da Sé em 2004. O episódio ocorreu em São Paulo e assassinou 7 moradores de ruas, e outros mais ferido, desencadeando uma série de episódios semelhantes em outras cidades do país. A partir desse episódio, grupos em situação de rua de Belo Horizonte e São Paulo começaram a se articular para consolidar o MNPSR.

O MNPSR é resultado de uma mobilização coletiva que se agrupou para a tentativa de controle de uma situação problemática. As agressões e constantes mortes de pessoas em situação de rua ativaram experiências [morais, estéticas e sentimentais] de determinadas pessoas que, ainda dispersas, perceberam a situação como discrepante de seus quadros de valores. Como afirma Cefai (2009), utilizando os conceitos de Dewey (1927), essas experiências acabam por influir e modelar o consenso do que seja certo, acabam por ativar a indagação do quanto aquele distúrbio está se distanciando da normalidade e como isso pode ser remediado, mas tal indagação não é exercida isoladamente, ela opera de forma coletiva, por uma comunidade de indagadores.

A indagação foi polarizada, principalmente, em torno da compreensão de que a retaliação e violação de direitos destinada a esse segmento precisavam sair da invisibilidade para que fatos como o de 2004 deixassem de ocorrer. As primeiras estratégias do movimento foram demandar do poder público censos e pesquisas que evidenciassem a quantidade de pessoas vivendo em situação de rua, bem como, suas necessidades e violações até então imperceptíveis pelo Estado e sociedade.

O Movimento Nacional da População de Rua é formado por homens e mulheres em situação ou trajetória de rua, comprometidos com a luta por uma sociedade mais justa que garanta direitos e a dignidade humana para todos. Esses homens e mulheres, protagonistas de suas histórias, unidos na solidariedade e lealdade, se organizam e mobilizam para conquistas de políticas públicas e transformação social (MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA, 2005).

A criação de fóruns e seminários também foi determinante para a estratégia de visibilidade e, principalmente, conseguiu angariar novos apoiadores, sensibilizar novos adeptos na luta e o alcance de conquistas importantes para o segmento. A exemplo disto, em 2009, foi formulado o fórum provisório da população em situação de rua, com participação de 8 estados mais o Distrito Federal, que resultou no Comitê Técnico de Saúde para PopRua.

Contudo, a articulação e política de proximidade com outros movimentos, apoiadores e Estado, foi um processo gradativo e determinante para a trajetória do movimento e do problema população em situação de rua. Em 2006, 4 representantes, 2 de São Paulo e 2 de Belo Horizonte, participaram do Grupo de Trabalho Interministerial que, planejado pelo MDS, buscaram apontar as diretrizes e propostas de políticas públicas de inclusão social e,



em 2008, um representante do segmento passou a integrar o Conselho Nacional de Assistência.

A construção de uma rede com outros movimentos foi um dos fatores que fizeram com que o MNPSR se expandisse e ganhasse visibilidade nacional, além de conseguir alcançar êxito em algumas demandas. Podemos evidenciar com essa cena a importância da convergência de lutas para o alcance de objetivos mesmo que de públicos diferentes. Como destaca Chateauraynaud (2018), é importante que determinadas mobilizações não fiquem presas a uma única causa, pois, a federação de causas pode acarretar uma interação de problemas e uma potencialização de seus respectivos públicos.

Ainda inclinados em conquistar mais públicos e fortalecer a luta, o movimento aderiu como estratégia ações de recrutamento e capacitação de lideranças em determinados estados, além da produção de materiais didáticos que politizassem a população em situação de rua, assim como também foi formulado cartilhas e folders de divulgação do MNPSR.

Tais estratégias do movimento também podem nos mostrar como o problema foi ganhando público no decorrer de seu percurso construtivo. A formação do público e de seu problema se dá, em partes, na maneira com a qual os indivíduos são impactados com essa experiência, dessa forma, a notoriedade produzida pelo movimento faz com que o tema fosse debatido e interpretado ativando sentimentos que mobilizassem o engajamento, pois, “a experiência do que é injusto, mas também do que é indecente e inconveniente, decorre do modo passivo do ser afetado.” (CEFAI, 2011, p.7)

O movimento, e outros conjuntos desse público, não conformam uma unidade que interpreta da mesma forma, ou que se engajam na mesma intensidade, pelo contrário, são vários quadros de experiência que vão se sobrepondo e compondo esse público, e o movimento torna-se, por fim, a concretude dessa experiência compartilhada, da experiência indagada por dois ou mais indivíduos afetados pela problemática.

O papel do movimento também consiste em uma ponte que possibilita a conexão destas pessoas com o Estado, pois é, também, o movimento que codifica as informações, os saberes e a situação para o poder público que, infelizmente, ainda tenciona um distanciamento do público alvo com deliberações restritas á estruturas formais de participação, estruturas as quais o movimento já consegue entrar, como os conselhos gestores.

De modo geral, o movimento é uma interface importante do problema população em situação de rua. O mesmo consiste na concretude de indagações e sobreposição de experiências, é um instrumento de codificação que possibilita a “relação” entre o Estado e a PopRua, além de fomentar a arena discursiva ativando novos atores e engajando os afetados.

#### **4.4 A narrativa que assume a primazia das respostas governativas**

A narrativa governativa assume, para começar, que políticas públicas é aquilo que o governo faz e que, portanto, a história do problema pode ser contado a partir da descrição das intervenções governamentais. Por isto, apesar do problema população em situação de rua apresentar-se de forma cada vez mais expressiva quantitativamente, a entrada do mesmo em agendas municipais e federal é o que vai estruturar tal narração. Por isto, é uma histórica contada a partir de fatos recentes, que não leva em consideração necessariamente as muitas ações ineficazes que, de modo geral, se limitam em ações de cunho caritativo, repressivo e de controle.

Por tal narrativa, a partir da década de 90, articulações e manifestações começaram a ganhar contornos mais densos e fomentar a visibilidade desse segmento social enquanto possuidores de direitos, o que culminou em modelos de intervenções assistencialistas. Embora o desenvolvimento de articulações dentro do segmento tenham propiciado movimentos e maior engajamento de atores, as políticas de tratamento desenvolvidas dentro do Estado, seja com parceria destes ou não, não conseguiram superar medidas coercitivas e formulação de políticas desconectadas da realidade que, contrariamente, são implementadas em um contexto de repressão e violência.

Após o período de redemocratização do Brasil por meio da Constituição de 88, a assistência social no Brasil deixou de ser prioritariamente executada por instituições religiosas e passou a integrar o quadro governamental de seguridade social, dada as mudanças de conjuntura em que a pobreza passa a ser questão social com uma preocupação com as condições dos trabalhadores. Desse modo, em 7 de dezembro de 1993 é aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que sintetiza as unidades do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) objetivadas ao “enfrentamento da pobreza, garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 1993)

A partir de 2010, o fluxo de atuações do Estado foi acrescido com a entrada da saúde que, juntamente com a assistência, se tornou uma das principais frentes de políticas para esse segmento, principalmente em função da relevância com a qual drogadição entrou na agenda de saúde. Inclusive, o GTI que deu origem ao texto da Política Nacional foi coordenado pelo MDS e pelo Ministério da Saúde, que em 2012 lançou uma declaração sobre a necessidade da saúde ser o principal eixo relacionado à conquista de direitos, pois a concepção de saúde abarca todas as outras políticas.

Contudo, existe uma fissura entre as narrativas de arena que discute o problema com suas dimensões de relevância [com suas novas nomenclaturas, com suas tomadas de posição, quadro de valores e gramáticas], e a gramática de ação do Estado que, em seus diferentes níveis e com raras exceções, enquadra o problema não como falta de identidade, de direitos ou de segregação social, mas sim como um problema de segurança pública o que Nonato (2016) assegura não serem destinadas para a proteção desses indivíduos, mas sim, para a criminalização da pobreza a partir de justificativas eufemistas e de intervenção, apenas por interesses estéticos da cidade.

“Em geral, a população em situação de rua é vista pela sociedade como um grupo que oferece risco, e não como um segmento que se encontra em risco. Principalmente quando confrontada com os interesses econômicos, essas pessoas são vistas como um problema, enquanto, na verdade, o problema é a situação de rua. É imperioso, desse modo, com foco nos direitos humanos, alterar a abordagem social do problema enfrentado pela população em situação de rua como um risco à sociedade, para a condição, na verdade, de vítima, muitas vezes, da própria sociedade.” (NONATO, 2016, p. 85)

Ao mesmo tempo que políticas de inclusão e de acesso a serviços públicos são formuladas e fragilmente implementadas, medidas de remoção compulsória e de abordagens violentas acontecem paralelamente. Ao mesmo tempo em que a pessoa em situação de rua recebe auxílios básicos de sobrevivência e documentos de identificação pessoal em algum ponto de assistência, quando mais a noite tudo isso é retirado em abordagens policiais. Ou seja, o Estado que em um momento oferece auxílio e reinserção social, é o mesmo Estado que prende, agride e ofende em outro momento, afinal este segmento social ainda é refletido juntamente com um conjunto de preconceitos em relação a situação em que se encontram, o

que fundamenta ações que, segundo Serafino (2015), no fim são construídas com objetivos de higienização urbana.

A natureza da ação do Estado também pode ser percebida pela formulação tardia de políticas que amparem as necessidades destes. Apenas em 2009 foi constituído o Decreto N° 7053 instituindo a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e monitoramento, compondo um histórico de medidas prematuras, e não efetivas pelos estados e municípios brasileiros.

Quadro - Iniciativas brasileiras sobre a temática População em Situação de Rua

1991	<p><b>Fórum Nacional de Estudos sobre População de Rua</b></p> <p>Um fórum fechado a participação de alguns profissionais. Um espaço aberto para estudiosos, profissionais, professores, apoiadores, que se encontravam quinzenalmente para debaterem questões relacionadas a pop rua, temas como estratégias de luta, conjuntura política e outros mais.</p>
1995	<p><b>Grito dos Excluídos</b></p> <p>Articulação de manifestações populares que ocorrem, normalmente, ao longo da semana do dia da Independência do Brasil, 7 de setembro, e tem como objetivo visibilizar conjuntos sociais considerados excluídos da sociedade e propor alternativas para uma maior inclusão</p>
2001	<p><b>1° Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis e 1° Marcha do Povo de Rua – Carta de Brasília</b></p> <p>O congresso buscava apresentar as reivindicações e propostas que regularizasse a profissão de catador em parceria nascida de um longo processo de articulação, apoiado pelo Fórum Nacional de Estudos sobre População de Rua. Reivindicavam a inclusão do segmento populacional de rua em políticas habitacionais.</p> <p>A regulamentação da profissão catadores de materiais recicláveis como propulsora da inserção dos pop rua no mercado trabalho e fomento da autoestima a partir de profissionalização</p>
2004	<p><b>Política Nacional de Assistência Social – PNAS</b></p> <p>Assegura proteção social especial, à população em situação de rua visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito. Essa política busca uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas, tal como população em situação de rua</p>

2005	<p><b>1º Encontro Nacional da População em Situação de Rua</b></p> <p>Objetivando uma discussão construtiva que abrisse espaço para opiniões e proposições de desafios e metas para a construção de políticas voltadas aos pop rua, o MDS organizou o Encontro nos dia 01 e 02 de setembro de 2005 e contou com a participação de representantes municipais, entidades não governamentais e representantes do pop rua.</p>
2005	<p><b>Aprovação da Lei Federal nº 11.258/05 de 30/12/05, que alterou o texto da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742/93, incluindo a atenção à população em situação de rua.</b></p> <p>Estabelece a obrigatoriedade de criação de programas direcionados à população em situação de rua em situação de rua, a partir de organização dos serviços de assistência social, de forma intersetorial.</p>
2005	<p><b>Portaria nº 566, de 14 de novembro de 2005</b></p> <p>A Portaria foi assinada pelo MDS e autorizou a articulação financeira de organizações populares e prefeituras para projetos de inclusão da população em situação de rua.</p>
2006	<p><b>Criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)</b></p> <p>Definição d a Política Nacional de Atenção à população em Situação de Rua e a aprovação da Lei Federal nº 11.258/05. Além disto, também lhe compete a elaboração de planos de ação e implementação da política, com observância do Grupo de Trabalho Interministerial.</p>
2008	<p><b>Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua realizada por Meta Instituto de Pesquisa de Opinião, Secretária de Avaliação e Gestão da Informação e Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome.</b></p> <p>A pesquisa resultou na pesquisa Rua. Aprendendo a contar que buscou satisfazer as demandas populares em relação a visibilidades da Pop Rua. Dessa forma, buscaram uma forma que essas pessoas fossem vistas e ouvidas e, principalmente, que esses dados contribuíssem na construção de programas e políticas.</p>
2008	<p><b>Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua resultante do Grupo de Trabalho criado em 2006</b></p>
2009	<p><b>Instituição do dia 10 de maio como o Dia de Luta da População em Situação de Rua</b></p>

	<p>Nesta mesma data, no ano de 2004, sete pessoas em situação de rua foram brutalmente assassinadas na região da Praça da Sé, em São Paulo. Conhecido como “massacre da Sé “. Buscou a conscientização sobre o tratamento a pessoas em situação de rua.</p>
<b>2009</b>	<p><b>2º Encontro Nacional da População em Situação de Rua</b></p> <p>Objetivando uma discussão construtiva que abrisse espaço para opiniões e proposições de desafios e metas para a construção de políticas voltadas à pop rua, o MDS organizou o Encontro nos dias 01 e 02 de setembro de 2005 e contou com a participação de representantes municipais, entidades não governamentais e representantes do pop rua.</p>
<b>2010</b>	<p><b>Projeto de Capacitação e Fortalecimento Institucional da População em Situação de Rua</b></p> <p>O MDS estabeleceu parceria com a Unesco com o objetivo de e formação, organização e articulação da população em situação de rua, além de contribuir para a consolidação do MNPR.</p>
<b>2010</b>	<p><b>Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010</b></p> <p>Tal portaria foi assinada pelo MDS que buscou estabelecer o cofinanciamento federal, através do PFMC, dos Centros POP, em municípios que apresentam população maior que 250 mil habitantes.</p>
<b>2010</b>	<p><b>Formulário Suplementar 2, o Guia de Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua; Instrução Operacional Conjunta nº 7 SENARC/SNAS</b></p> <p>Formulação de um banco de dados para, além de quantificar, inserir a pop rua em programas governamentais</p>
<b>2011</b>	<p><b>Portaria nº 2.488/GM/MS, de 21 de outubro de 2011 - Consultório na Rua</b></p> <p>O SUS buscou implementar serviços específicos para o atendimento de pessoas em situação de rua.</p>
<b>2012</b>	<p><b>Portaria nº 2.488/GM/MS, de 21 de outubro de 2011 - Consultório na Rua</b></p> <p>O SUS buscou implementar serviços específicos para o atendimento de pessoas em situação de rua.</p>

2013

**Resolução nº 09, de 18 de abril de 2013**

Aprovado pelo CNS, consiste na partilha dos recursos do cofinanciamento federal para expansão dos seguintes serviços socioassistenciais: Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; Serviço de Acolhimento em República para adultos em processo de saída das ruas; Reordenamento do Serviço de Acolhimento Institucional para Pessoas em Situação de Rua.

Fonte: Elaboração própria com base em artigos e documentos.

Podemos observar que, em meados da década de 90 e início dos anos 2000, foram implementadas poucas medidas de intervenção, consistindo de fato em medidas de reconhecimento do problema, e projetos ainda não objetivados diretamente ao problema população em situação de rua. Já entre os anos 2005 e 2006, podemos perceber uma expansão de políticas direcionadas a esse públicos, fato este que pode ser explicado pelo contexto vigente à época em que houve uma projeção maior de direitos humanos e visibilidade de minorias, como também o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva que, segundo entrevistados, fomentou as pautas de movimentos emergentes como MST e MNPSR. Os anos seguintes seguiram com a dobradinha entre alguns projetos de leis e eventos de conscientização como seminários e congressos nacionais, o que possivelmente pode ter sido resultado do desenvolvimento e articulação política do MNPSR. Ainda além, através desse marco legal é possível identificar os 2 modelos de intervenção aplicados pelo governo brasileiro, bem como o último modelo em ascensão.

O primeiro formato de medidas de intervenção é o Modelo Assistencialista. Neste apresenta-se uma perspectiva caritativa em que as atividades são desenvolvidas, predominantemente, por entidades religiosas com pouco foco na construção de autonomia e acesso a direitos. Tal modelo condensa uma perspectiva delimitada que compreende o problema população em situação de rua como um problema social isolado e derivado da pobreza, gerando assim soluções temporárias e rasas que não abarcam toda a complexidade do problema. De modo geral, o modelo assistencialista atua com respostas de habitação temporária, como albergues e abrigos, medidas protetivas em um prazo de tempo mínimo e algumas poucas estruturas de doação de alimentos.

O segundo modelo, que ainda é o vigente no Brasil, é o Modelo Integrado de Prestação de Serviço por Etapa. Este modelo possui uma concepção mais abrangente do problema em

questão, ordenando medidas e políticas intersetoriais que reduzam a exclusão social e abrange efetivamente as especificidades que tencionam o problema. Nesse sentido, ele rompe com a lógica de exclusividade da assistência e entende que precisa de um conjunto de políticas intersetoriais para atender a população em situação de rua. Isso é um grande avanço, mas a falha está no fato dele ser por etapas, o que acaba por pressupor uma hierarquia de necessidades, sendo a moradia a última etapa do processo. Essa dinâmica pode ser melhor descrita quando analisamos os serviços prestados: primeiro a pessoa é atendida pelo serviço de abordagem social, depois os serviços de atendimento do Centro pop, é acolhido em abrigos, depois de provar que tem autonomia e consegue manter uma casa, ele acessa a moradia. Contudo, concluíram que pouquíssimas pessoas conseguem cumprir todo o percurso e ultrapassar todas as etapas, visto que a instabilidade de mudanças de políticas e a passagem por diferentes estágios antes de chegarem a moradia de fato os centralizam em um ciclo de serviços e políticas que não os tiram da situação de rua e dificulta o ganho de autonomia.

Ao contrário do modelo etapista, o modelo *Housing First* reconhece a moradia como objetivo central no enfrentamento à situação de rua. Este modelo começou nos Estados Unidos, em 1992, com o psicólogo Sam Tsemberis que, ao trabalhar com esse público, constatou que a moradia era uma necessidade que precedia todas as outras, assumindo assim políticas habitacionais centrais no processo de redução de danos.

Essa nova perspectiva quebra a lógica do modelo etapista de posicionar a moradia como última etapa do processo e, de certo, isso acontece porque tem um plano de fundo nesse modelo que entende que essas pessoas não estão prontas para morar, não têm condições de morar, e o Estado precisa intervir e preparar essa pessoa para a moradia. O *Housing First* romper essa lógica, pois acredita que políticas públicas habitacionais é que dão condições das pessoas adquirirem autonomia, se manterem, ter um trabalho e manter higiene e saúde.

Embora este último modelo seja considerado como um dos melhores do mundo, o mesmo ainda não foi aplicado pelo governo brasileiro. Contudo, há um movimento muito forte dentro da esfera pública para que esse modelo seja adaptado no contexto brasileiro e inclusive foi algo que ficou muito nítido nas entrevistas realizadas com os representantes do MNPSR, da SDH e do MDS. Ambos sintetizaram críticas á intervenções assistencialistas alegando não serem efetivas quanto a mudança da situação de rua, pois não incentivam a autonomia e acabam por reforçar a categoria de mendigos. Segundo um dos entrevistados “há um ataque muito grande a assistência para poder defender o *Housing*’(idem) até porque a diferença não



está muito clara. Quando só havia a assistência atuando, só havia a parte de moradia provisória que a alta complexidade é responsável, mas como a lógica do abrigo é ser provisório ele não se encaixa em políticas de habitação. E hoje o discurso defendido dentro dos colegiados atuantes é de não querer mais abrigos e investimentos voltados à assistência.

## **5. A CRISTALIZAÇÃO DE UM PROBLEMA URBANO NA CIDADE DESENVOLVIMENTISTA: População em Situação de Rua em Brasília**

Atestada como patrimônio da humanidade, Brasília desponta no centro do Brasil emergindo diversos paradoxos sociais e culturais que, concretizados em sua arquitetura modernista, contrastam a promessa do desenvolvimento com um contexto de pobreza higienizada. O indicativo de maior renda per capita do país não diluiu a desigualdade social, que concentra no centro de Brasília os metros<sup>2</sup> mais caros do país e polariza em torno a pobreza, o desemprego, a fome e os barracos de madeira não planejados por Niemeyer. Dentre tantas controversas, emerge a população em situação de rua, um segmento social que desafia a política urbana, ocupando o território desenhado pela elite arquitetônica modernista.

Brasília foi a principal ideia do programa de campanha presidencial de Juscelino Kubitschek e, acima de tudo, a concretude do objetivo utópico de um contexto desenvolvimentista de uma nova ordem social. Nesse sentido, o plano da nova cidade carregou consigo ambições políticas e econômicas que a legitimaram enquanto dispositivo de mudança através de uma estrutura arquitetônica extremamente organizada, na medida que desenhava e limitava as formas de uso do território. ´

Conforme Holston (1993), o contexto da construção de Brasília foi marcado por um fluxo migratório de trabalhadores de todas as regiões do Brasil. Parte destes trabalhadores vieram de forma orquestrada, por meio do recrutamento de mão de obra do governo, e a outra parte, no entanto, veio de maneira compulsória em busca de oportunidades de emprego e melhores condições de vida. Muitos autores apontam como essa dinâmica foi crucial para o processo de urbanização acelerada de Brasília e, principalmente, para a perda do controle governamental sobre a ocupação do território que, por sua vez, originou os processos de invasões que culminaram na construção da maioria das cidades satélites e do entorno.

Visentine (1996) faz uma relevante constatação sobre a dinâmica geopolítica da capital e a relação entre o plano piloto e as cidades satélites. Segundo o autor, as cidades satélites já possuíam, à época, uma influência econômica sobre o centro, visto que, maior

parte da mão de obra menos especializada encontrava-se ao redor do Plano Piloto. Além da divisão clássica do trabalho, a segregação espacial de Brasília chamou atenção do autor pelo fato de ser uma segregação premeditada e estruturada arquitetonicamente. Ao contrário das outras cidades brasileiras em que “ o edifício luxuoso convive com frequência ao lado dos cortiços ou das favelas”(idem,p.145), Brasília desponta com uma edificação extremamente higienizada. No centro encontra-se os prédios padronizados em tamanho e quantidade de andares, destinados ao funcionalismo público. Conforme o distanciamento desse centro, as moradias se tornam mais precárias, as situações de pobreza vão se acentuando e formando, portanto, um colar de crescente desigualdade econômica. De modo geral, a Capital Federal espelha uma cidade funcional, cuja manutenção da ordem e controle social são prezados pela arquitetura.

Brasília nasceu, portanto, com avenidas largas, privilegiando carros e não pessoas, favorecendo eficaz repressão a agrupamentos humanos e permitindo rápido fechamento das vias; espaços vazios e de longa distância entre o centro (Brasília – RA I9) e as demais Regiões Administrativas, que desencorajam manifestações populares; ortodoxa setorização, que desestimula os contatos pessoais, os encontros entre grupos sociais distintos e as aglomerações; sede do Governo Federal em localidade aberta e ampla, garantindo a segurança, a manutenção da ordem e da disciplina, além da contribuição para transformar, ilusoriamente, grandes conjuntos de indivíduos em manifestações de pequeno porte: 200 mil pessoas em frente ao Congresso Nacional tem impacto diferenciado de 200 mil pessoas em frente ao Palácio do Catete, no Rio de Janeiro. (GATTI;PEREIRA, 2011p.15)

Em meio à esta estrutura racional e aos fluxos populacionais não contemplados no projeto, a população em situação de rua emergiu como um preterido fenômeno urbano que acentuou, ainda mais, as diferenças entre o planejado e a realidade de fato.

Bursztyn (2000) relata que estudos desenvolvidos na Capital Federal indicaram que a população em situação de rua, em sua maioria, é composta por migrantes vindos, principalmente, do Nordeste, pois, embora a forte inclinação em achar que o projeto urbanístico pudesse prever e controlar o uso do território e promover uma reestruturação social, o excedente das migrações reconfiguraram a cidade com suas práticas de sobrevivência em uma cidade que não lhes reconhecia. De acordo com Gatti e Pereira (2011),

ainda na década de 70 cerca de 66% da amostra urbana do DF estava distribuída nas regiões periféricas entorno de Brasília, ou até mesmo nas ruas do Plano Piloto. Dessa maneira, a cidade acabou por ser construída para um tipo ideal de sociedade e ocupada por outra. (Holston, 1993)

Sabe-se que a quantidade de pessoas em situação de rua no DF aumenta a cada ano e que as políticas destinadas a esse segmento não comportam tal crescimento. A última pesquisa governamental destinada a quantificar essa população foi feita entre 2008 e 2009 o que já demonstra certa defasagem dos dados, dada sua realização feita há 10 anos atrás. A Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua desenvolvida pelo MDS foi realizada em 71 municípios mais o Distrito Federal e conseguiu a seguinte perfilação: Estima-se que 82% seja do sexo masculino; 53% idade entre 25 e 44 anos; 67% se declararam negros; 70% exerce algum tipo de atividade remunerada, sendo 52,6% entre R\$ 20 e R\$ 80.

Outras fontes demonstram que essa quantidade aumentou consideravelmente não se sabendo com exatidão a quantidade real de moradores de rua. Segundo o Jornal Metrôpoles, em uma publicação de outubro de 2018, Brasília continha cerca de 3 mil pessoas em situação de rua; em reportagens do Jornal de Brasília, em 2014, a partir de uma pesquisa desenvolvida pela UnB, Brasília estaria com 2,5 mil moradores de rua, dentre eles 450 seriam crianças e adolescentes. De acordo com o Jornal Correio Braziliense, de junho de 2018, a Sedestmidh forneceu dados de que o número de pessoas em situação de rua em Brasília aumentou 20% em um ano. Em 2016 eram aproximadamente 2,5 mil, e em 2017 os números já passavam de 3 mil sendo que, organizações e movimentos que desenvolvem atividades com esse segmento garantem que o número passa de 6 mil pessoas na Capital Federal.

Embora as violações de direitos sejam características nacionais da população em situação de rua, há algumas peculiaridades dos Pop Rua em Brasília que chamam atenção, e uma dessas discrepâncias, sem dúvida, é a quantidade de famílias inteiras vivendo em condição de rua. Após pesquisas de campo e relatos de entrevistados, foram identificados grupos familiares inteiros nesta situação. Famílias compostas de avós, mães e filhos, várias gerações em situação de rua, em um ciclo sem perspectiva de mudança. Como retrata uma das entrevistadas:

“Eu nasci na rua. Não sei por que minha mãe veio para a rua, só sei que já nasci assim. Lembro que desde “moleca” tive que aprender a correr dos “homens” [polícia] e conseguir o dinheiro para dar de comer em casa, se não, entrava no cacete. [...] eram 7 irmãos eu só sei de 3, um irmão que

mora na Santa Maria, sei de um que fica ali pelo buraco do rato, usa coisa errada, e tem minha outra irmã que também mora na rua, mas fica mais longe. No natal ela costuma vim com os meninos. A gente ficava mais próxima, mas por aqui eu consigo mais coisas para criar meus filhos. ”  
(Entrevistado 8)

Podemos constatar nesse relato pelo menos 3 gerações em situação de rua. Além da estratificação da situação de rua, é possível compreender a precariedade com a qual as pessoas que nascem na rua são expostas, experimentando desde muito cedo violações de direitos e aprendendo na prática como sobreviver e se defender na rua.

Outro fator que chama atenção é essa mobilidade contínua para o Plano Piloto. Segundo Cordeiro (2018, p.24), diariamente há um fluxo de famílias que se deslocam das cidades satélites e do entorno para as vias do Plano Piloto com finalidade de estudo e trabalho. Com isto, entramos em outra especificidade de Brasília, a distância trabalho-moradia.

Algumas pessoas em situação de rua na capital têm moradia, mas na maioria das vezes a relação de trabalho está predominantemente localizada no centro da cidade. O dispêndio da locomoção entre o Plano Piloto e a maioria das cidades satélites e entorno é um fator que influencia o problema população em situação de rua, como o relato de muitos jovens que praticam atividades remuneradas informais, como vigiar carro, relatam que não compensa ir todos os dias para o entorno dormir em casa e no outro dia ter que voltar para o centro, onde consegue seu ganha pão. Portanto, tem um segmento da população de rua que está em uma situação precária porque precisa estar perto do local de trabalho, que é o caso desse segmento e de tantos outros.

## **5.1 Estrutura Governativa do DF**

### **a) Serviço Especializado em Abordagem Social**

Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e o MDS (2009), este serviço é realizado por uma equipe, composta por funcionários especializados, que identificam pessoas, famílias e crianças em situações de risco em espaços públicos como nas seguintes situações: exploração sexual e trabalho infantil, situação de rua, situação e abusiva de drogadição. Ofertado dentro da Proteção Social Especial de Média Complexidade, o serviço se destaca enquanto importante instrumento de identificação de risco de maneira emergente, além de levar estas pessoas ao acesso de serviços básicos de saúde e assistência e na garantia de direitos humanos. Nesse sentido, a equipe que desempenha o programa é treinada para construir possibilidades de aproximação e vínculos de confiança, com uma

capacidade de escuta para identificar as necessidades e encaminhá-los aos serviços públicos da melhor maneira possível.

**b) Centro de Referência em Assistência Social - CRAS**

O CRAS é uma estrutura que oferece serviços de assistência social com objetivo de integrar famílias e comunidades identificadas em situações vulneráveis. Atualmente, o Distrito Federal conta com 22 centros como este, que desempenham atividades com as comunidades e apoio às ações comunitárias, articulando políticas e outras unidades de assistência, além de fortalecer o acesso destas pessoas a serviços públicos, portanto zelando pela cidadania e acesso à direitos.

**c) CREAS**

Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Social, o Distrito Federal possui 10 unidades que ofertam serviços especializados de atendimento a pessoas que sofrem ameaça e violação de direitos e, assim como o CRAS, articula suas atividades com outros serviços e políticas de assistência. Em relação a pessoas em situação de rua, a indicação é que se dirijam aos Centros Pop, mas em caso da ausência dessas unidades nas proximidades, o CREAS os acolhe e presta os serviços devidos.

**d) Centro de Referência Especializado em População em Situação de Rua – Centro Pop**

De acordo com o MDS, o Centro Pop é uma estrutura de atendimento especializado em população em situação de rua, que tem como objetivo fazer o acompanhamento destas pessoas e ajudá-las a sair das ruas. Instituído dentro do Ministério da Cidadania, o programa conta com uma equipe multidisciplinar de pedagogos, psicólogos e assistentes sociais e, além disto, a unidade também realiza atividades coletivas e oficinas que buscam promover a participação e reinserção desse segmento na sociedade. Contudo, é importante ressaltar que o projeto não funciona como um abrigo, e sim como um apoio que ajuda essas pessoas no alcance de serviços públicos como saúde e retirada de documentos pessoais, além de fornecer alimentação e encaminhá-los à projetos de especialização profissional.

Embora no desenho do projeto consista 3 Centros Pop's, o Distrito Federal possui apenas 2 unidades como esta, uma localizada na Asa Sul e a outra em Taguatinga, que funcionam apenas nos dias da semana e em horário comercial.

**e) Serviço de Acolhimento Institucional**

Conforme a Tipificação (Brasil,2009) Nacional de Serviços Socioassistenciais, este serviço consiste em uma estrutura que proporciona acolhimento provisório á pessoas e grupos familiares.O projeto visa uma estrutura acolhedora, com características residenciais, que oferte tratamento especializado e atendimento 24h por dia.

O projeto é proposto para variados públicos e diferentes níveis de vulnerabilidade, e é importante no processo de saída das ruas, pois fornece a estrutura básica para que a pessoa retome seus laços sociais, empregatícios e a possibilidade de higiene pessoal. Todavia, também há pessoas que ainda não estão no processo de saída das ruas e buscam os abrigos como forma de proteção, como garantia de uma noite segura e, desse modo, o serviço é prestado pensando nas especificidades do público com respeito aos seus processos individuais. Contudo, o acolhimento é temporário e as vagas são limitadas, além de haver a distinção por categorias como, mulheres, idosos, crianças e adultos.

#### **f) Segurança Alimentar – Restaurante Comunitário**

A Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SUBSAN) do Distrito Federal administra e 13 Restaurantes Comunitários, que oferecem alimentação saudável pelo custo de R\$ 1,00, para pessoas cadastradas no CadÚnico. As unidades funcionam, em sua maioria, de segunda a sábado, de 11h às 14h.

#### **g) Consultório na Rua**

O Consultório na Rua é um serviço prestado pela Atenção Básica e tem como objetivo fornecer um serviço personalizado para pessoas em situação de rua ou em condições de drogadição, ampliando o acesso destas pessoas á tratamentos de saúde, que por sua vez são fornecidos de forma transitória, vão até as localidades em que estas pessoas comumente transitam e identificam as necessidades destes.

Atualmente, o DF conta com 3 equipes de Consultório na Rua, uma situada no Plano Piloto, outra na Ceilândia e a última em Taguatinga, e atuam de forma articulada com serviços assistenciais e de saúde psicossocial.

#### **h) Centro de Atendimento Psicossocial – CAPS**

O CAPS é um equipamento comunitário que oferece serviços de saúde mental nas seguintes modalidades: transtornos mentais graves e usuários de substâncias psicoativas; transtornos pelo uso abusivo de álcool e outras drogas; e ambas as modalidades são divididas em faixas etárias. A equipe é multidisciplinar e composta de médicos, psicólogos, assistentes

sociais, educadores sociais, enfermeiros e artesãos, que trabalham em conjunto no acompanhamento contínuo e diário, possibilitando não apenas a recuperação do paciente, mas também a reinserção social.

#### **i) Atenção a População em Situação de Rua – Defensoria Pública do DF**

Juntamente com o MNPSR e com a SEDEST, a Defensoria Pública do Distrito Federal construiu o projeto Atenção à População em Situação de Rua, que tem como objetivo fomentar a autonomia através de projetos e oficinas que incentivam a entrada no mercado de trabalho, também auxiliam esse segmento a ir em atrás de seus direitos por meios legais e articulações que promovam acesso à justiça. Além do auxílio com medidas judiciais, o projeto auxilia na obtenção de documentos, como RG e CPF, e facilita os meios e registros para que a população se sinta protegida ao denunciar situações de violência.

### **5.2 Mapeando a Multiatorialidade em Brasília**

Nessa parte do trabalho apresentaremos o resultado do mapeamento das entidades sociais que realizam alguma atividade que tange a temática população em situação de rua e o mapeamento dos atores governamentais que trabalham diretamente com a temática ou com políticas direcionadas. Além disso, apresentaremos o mapeamento das pessoas em situação de rua, que neste trabalho são compreendidas como atores dentro do fluxo de políticas públicas, que aceitaram ceder uma entrevista ou que foram citadas de alguma forma como lideranças.

Quadro 08 - Multiatorialidade em Brasília

<b>GRUPOS DE ATORES</b>	<b>NATUREZA DOS GRUPOS</b>	<b>TENTATIVA DE CONTATO</b>	<b>EFETIVAMENTE TRABALHADOS</b>
<b>Movimento Nacional de Pessoas em Situação de Rua DF</b>	Grupo de Pressão	Pessoalmente	Entrevista realizada
<b>Associação Casa de Santo André</b>	Entidade Caritativa	Telefone	Entrevista realizada
<b>Banho do Bem</b>	Entidade Caritativa	Telefone	Entrevista realizada
<b>Servus Caritas</b>	Entidade Caritativa	Telefone	Não respondeu às tentativas de contato

<b>Casa da Sopa</b>	Entidade Caritativa	Pessoalmente	Alegou não ter disponibilidade para participar
<b>Escola Parque da Cidade</b>	Street Level Bureaucracy	Telefone e E-mail	Não respondeu às tentativas de contato
<b>Revista Traços</b>	Stakeholders	Pessoalmente	Entrevista realizada
<b>Alma Lavada</b>	Entidade Caritativa	Telefone e E-mail	Não foi possível o contato
<b>Defensoria Pública</b>	Policy Maker	Telefone	Não respondeu às tentativas de contato
<b>Coordenadoria Geral da População em Situação de Risco - MDH</b>	Empreendedor de Policy	Pessoalmente	Entrevista realizada
<b>Pesquisador em temática Pop Rua - UnB</b>	Comunidade Epstêmica	Pessoalmente	Entrevista realizada
<b>CIAMP Rua</b>	Advocacy Coalition	Pessoalmente	Entrevista realizada
<b>Deputada Érika Kokay</b>	Político	Pessoalmente	Entrevista realizada
<b>Possível Liderança - Barba</b>	Ator que se reconhece como tal	Pessoalmente	Entrevista realizada
<b>Pesquisador em temática de Pop Rua – Fiocruz</b>	Comunidade Epstêmica	Telefone	Entrevista realizada
<b>Ministério do Desenvolvimento Social</b>	Policy Maker	Pessoalmente	Entrevista realizada

Fonte: Elaboração própria

**a) Movimento Nacional de Pessoas em Situação de Rua DF**



Criado em 2005, o Movimento é um dos principais eixos de mobilização e visibilidade da população em situação de rua, visto que, o mesmo tem representantes em quase todos os colegiados que tangem o problema em situação de rua, como Conselho Nacional dos Direitos Humanos e Conselho Nacional de Saúde. Ainda além, o movimento atua ativamente em mobilizações, produção de cartilhas para conscientização e acompanha pautas nas três esferas, federal, estadual e municipal.

Atualmente o Movimento está presente em 14 estados brasileiros e segue com seu principal objetivo: lutar pela garantia dos direitos das pessoas em situação de rua através de mobilizações, articulações e instruções políticas, para que não apenas tomem ciência de seus direitos, mas também aprendam a lutar por eles.

#### **b) Associação Casa de Santo André**

Fundada em 2005, a Casa de Santo André é uma associação sem fins lucrativos que foca na missão de ajudar pessoas em situação de rua com acolhimento e cursos profissionalizantes. A casa acolhe não apenas pessoas em situação de rua, mas também dependentes químicos que não têm apoio familiar ou condições básicas de sobrevivência, além de pacientes com câncer.

Após 14 anos de existência, a associação têm se tornado referência no Distrito Federal e desempenhado um papel importante na área assistencial levando atendimentos básicos à pessoas em situação de rua e, em 2013, foi convidada a executar o programa Cidade Acolhedora.

#### **c) Casa da Sopa**

É uma entidade de natureza filantrópica fundada em meados dos anos 60 pelo arcebispo mineiro Don Ávila como uma instituição caritativa da Arquidiocese de Brasília que distribui, diariamente, 1.600 refeições á pessoas em condições de pobreza. A sede da entidade fica no Cruzeiro e conta com a ajuda de voluntários, que se revezam para a produção e distribuição das refeições em localidades identificadas como vulneráveis e com maior acúmulo de pessoas em situação de precariedade e de rua. Além da sede no Cruzeiro, há mais duas unidades recém abertas em Taguatinga e no Itapoã.

#### **d) Banho do Bem**

O Banho do Bem consiste em um projeto que busca atender pessoas carentes e em situação de rua oferecendo produtos de higiene e banho. Tal atividade é executada com um

ônibus adaptado com 4 chuveiros, que aos domingos é estacionado na Rodoviária do Plano Piloto, e fornece, além do banho, roupas limpas, sabonete, creme dental e outros produtos de higiene.

O projeto conta com doações de amigos e ajuda de voluntários, que juntos fornecem uma estrutura eficiente para a realização de procedimentos básicos do nosso dia a dia, que para pessoas em situação vulnerável é um obstáculo. Além dos materiais de higiene, o projeto também fornece corte de cabelo e barba, e o fazem acreditando que a possibilidade de se higienizar é um dos passos para a recuperação da dignidade física e moral.

#### **e) Servus Caritas**

Desde 2015, a entidade religiosa realiza um trabalho semanalmente com pessoas em situação de rua. Além de distribuir alimentos, roupas e cobertas, o grupo de voluntários realiza uma ‘triagem’, ouve as história das pessoas em situação vulnerável e fazem as anotações pertinentes para ações futuras como encaminhamento para algum programa, hospital e atendimento psicológico. O trabalho também é realizado em frente ao Hospital Regional de Planaltina com pessoas em situação vulnerável mesmo não sendo de fato em situação de rua.

Conforme as demandas, outras atividades também começaram a ser realizadas. De acordo com as necessidades dos acolhidos, eles realizam reparos domésticos, compra de medicamentos e encaminhamento tratamentos terapêuticos. Em casos de hábito, a entidade busca o contato com a família e auxilia nos gastos com enterro e com a missa de 7º dia. Todas as atividades começam e terminam com um louvor e oração em conjunto com os atendidos.

#### **f) Escola Meninos e Meninas do Parque**

A pequena escola localizada no Parque da Cidade, mais especificamente no Estacionamento 6, atua desde de 1995 buscando levar educação a jovens e adultos em situação de rua. Atualmente, a escola possui 182 pessoas matriculadas que são atendidas no horário matutino e vespertino, por um total de 16 professores, e destaca-se como a única escola no Distrito Federal com foco em atender pessoas em situação de rua.

A matrícula pode ser feita a qualquer período do ano, pois, a escola busca um formato de ensino integrativo e personalizado que possa acompanhar e respeitar o ritmo de cada aluno. Ao chegarem nesse espaço os alunos recebem um kit com toalha, produtos de higiene, uniforme e alimentação, e cursam disciplinas equivalente até o ensino fundamental, dessa

maneira, após concluírem os alunos são encaminhados a outras instituições regulares para poderem cursar o ensino médio.

#### **g) Revista Traços**

A Revista Traços é um projeto que busca fomentar a cultura local com conteúdos sobre arte, música e lugares, abrindo espaço para diversas manifestações culturais e sociais. Além disso, a revista também é instrumento de visibilidade e renda de pessoas em situação de rua. A revista é vendida por pessoas em situação de rua em lugares estratégicos da cidade, parte do dinheiro é revertido na compra de mais exemplares e o restante fica com o porta-voz, nome dado aos pop rua que trabalham com a revista.

Além de fomentar a cultura e a reinserção de pessoas em vulnerabilidade, o projeto proporciona maior visibilidade às pessoas em situação de rua, que além de trabalhar como porta-vozes têm também a oportunidade de contar suas histórias em folhetins específicos da revista, que em toda edição leva na contracapa a foto e história de seus vendedores.

Essa tecnologia é chamada de *Sweet Paper* e existem em mais de 120 países, inclusive em São Paulo, e todos os associados podem publicar edições dos outros projetos. Os fundadores da Traços se inspiraram, sobretudo, no modelo implementado na Argentina, ‘Atures’, mas com a particularidade de produzir uma geração de renda com acompanhamento social.

#### **h) Alma Lavada**

Alma Lavada consiste em um projeto sem fins lucrativos desenvolvido por um grupo de amigos que, após verem projetos parecidos em outros estados, resolveram se unir e implementá-lo em Brasília. A cada 15 dias esse grupo de amigos e mais alguns voluntários se reúnem no Setor Comercial Sul e levam consigo um trailer adaptado com duas cabines, dois chuveiros, pias e uma carroceria com água morna e suficiente para 30 banhos. Além da possibilidade de banho, eles fornecem um kit com materiais de higiene, toalhas, roupas e chinelos limpos e, quando possível, cortes de cabelo. O projeto conta, sobretudo, com parcerias e doações de voluntários para realizar suas atividades.

#### **i) Coordenadoria-Geral da População em Situação de Risco – Secretaria Nacional de Direitos Humanos**

Atualmente, a Coordenadoria-Geral de População em Situação de Risco está inserida dentro da Secretaria Nacional de Proteção Global e objetiva, sobretudo, acompanhar a PNPSR juntamente com órgãos colegiados em busca da proteção e implementação de projetos e programas orientados a pessoas em situação de rua. Além disto, a coordenadoria também mantém projetos e atividades que possibilitam o engajamento e participação desse segmento frente a suas demandas.

**j) CIAMP Rua – Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua**

O CIAMP Rua é um órgão colegiado, fundado dentro do Ministério dos Direitos Humanos, e tem por finalidade monitorar a execução da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Além disto, também lhe compete a elaboração de planos de ação e implementação da política, com observância do Grupo de Trabalho Interministerial.

Atualmente o órgão colegiado é composto por 9 integrantes governamentais e 9 representantes da sociedade civil, entre eles 5 de organizações nacionais, e 4 de organizações que desempenham atividades atreladas à população em situação de rua.

**k) Deputada Érika Kokay**

Além de apoiar movimentos e manifestações das pessoas em situação de rua, a deputada federal atua diretamente em projetos e programas voltados a essa temática e discursa sobre a visibilidade desse problema nas agendas públicas. Nesse sentido, a deputada deixa claro em seus discursos o objetivo de romper com a invisibilidade das pessoas em situação de rua de lutar na conquista de direitos básicos à essa população. Em várias declarações da população de rua ou de quem está envolvido com essa temática a deputada é citada como atuante na luta por dignidade e direitos dos Pop Rua.

**l) Barba – Possível liderança ex Pop Rua**

Oriundo de São Paulo, Rogério Barba não conheceu os pais e a única lembrança que tem é da vida na rua. Há mais de 10 anos fora da situação de rua, Barba é diretor de ONG, apresentador da TV Comunitária BSB e desenvolve no Setor Comercial Sul um projeto de redução de danos e de ajuda a pessoas em situação de rua. Barba é considerado um dos principais porta-vozes dos Pop Rua, pois, além de atuar ativamente em eventos e discussões

sobre o tema, ele mantém um contato próximo e respeitável com as pessoas que estão em situação de rua.

**m) Pesquisador da Instituição Fiocruz**

Atualmente o pesquisador trabalha com pesquisas voltadas a políticas de saúde direcionadas a população de rua na Fundação Oswaldo Cruz. A primeira aproximação com o tema foi com o trabalho de conclusão da graduação em serviço social, cuja temática foi sobre o Consultório na Rua. Depois de formado, o mesmo fez uma especialização em saúde coletiva, novamente, com a temática situação de rua. A partir disso foram feitos vários trabalhos voluntários e como bolsista em variados projetos inclinados a mesma temática e, posteriormente, participou de uma seleção para um projeto conveniado com a Sedesth.

**n) Pesquisador UnB**

O pesquisador relata que sua primeira experiência com população em situação de rua foi quando veio para Brasília fazer o mestrado em letras. Ao se aproximar de um grupo de pesquisa que trabalhava com análise de discurso envolvendo relatos sobre pop rua. Após esse período, e com influência da orientadora, o mesmo começou a desenvolver atividades com um grupo integrado sobre análise das publicações sobre pessoas em situação de rua, e noticiários voltados a segmento como os street papers. Atualmente o pesquisador está concluindo o doutorado permanece com a temática população em situação de rua em seus estudos.

**o) Ministério do Desenvolvimento Social – Coordenação de Proteção de Média Complexidade**

Esta coordenação administra a oferta de serviços públicos, programas e projetos especializados, destinados ao atendimento de pessoas em situação de risco social e pessoal. Desta maneira, essa coordenação atua com unidades que ofertam serviços especializados de proteção especial como o CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social e o Centro Pop – Centro de Referência Especializado ara População em Situação de Rua.

**p) Defensoria Pública**

A Defensoria Pública do Distrito Federal tem uma atuação bem singular frente ao problema população em situação de rua. Sempre buscando projetos e ações que façam a diferença, a DPDF promove mutirões de defensores e estagiários para irem ao Centro Pop ou á Rodoviária

atenderem de forma personalizada pessoas em situação de rua, os auxiliando na retirada de documentos perdidos, instrução jurídica, acesso á serviços da previdência e esclarecimento de processos judiciais.

### **5.3 Territorialidade – Práticas e Uso do Território**

Pessoas em situação de rua acabam por se relacionar com a cidade de forma a satisfazer suas necessidades privadas, ecoando consequências indiretas ao ambiente ao qual estão inseridos e continuamente tencionando a construção do território. Ainda além desta perspectiva, a própria situação de habitar a rua ativa práticas que são costuradas no tecido urbano, contrariando lógicas sociais e desenhos arquitetônicos, em um fluxo de ações não coordenadas que buscam, sobretudo, a sobrevivência em cidades higienizadas e excludentes. O problema em si tem uma interface territorial que nos apresenta usos e ocupações de espaços formalmente identificados como públicos, como também as articulações deste segmento nas mediações com o território e com a sociedade.

Segundo Kuns, Heckert e Carvalho (2014) a crescente privatização de espaço públicos e esvaziamento de outros tem sido fomento para o processo de exclusão social. A divisão da cidade em nichos acaba empurrando as pessoas às periferias, de modo que a cidade seja estruturada fragmentando as relações e os espaços, e os que resistem a essa modelização, como os moradores de rua, tornam-se ameaça a ordem pré-estabelecida. Neste sentido podemos observar esta fragmentação em alguns espaços de Brasília e ressignificação dos mesmos pela prática de habitar a rua.

O Setor Comercial Sul sem dúvida é um dos pontos em Brasília cuja movimentação diária chama atenção pelas múltiplas pessoas e atividades que coexistem no mesmo espaço. Em meio a prédios comerciais, lanchonetes, e vendedores ambulantes, a quantidade de pessoas em situação de rua habitando este espaço chama atenção de alguns ou passa despercebidos por outros, contudo, todas sextas-feiras, às 7h, o estacionamento em frente à Lojas Americanas deixa de ser disputado por carros e torna-se espaço improvisado para o Festuc.

No estacionamento esvaziado, é posicionado dois pequenos gols que, rapidamente, aglomeram uma quantidade grande de pessoas em situação de rua para a partida de futebol. A dinâmica foi idealizada por dois amigos que, impulsionados em revitalizar o espaço, iniciaram a atividade que logo de início chamou a atenção das pessoas em situação de rua e das pessoas que trabalham ali na região. De acordo com os idealizadores, a atividade tem

uma função social muito importante de integrar e levar diversão á estas pessoas que, marcadas pelas dificuldades e necessidades diárias, acharam na prática esportiva uma maneira de esquecer problemas, e se relacionar com outras pessoas. O futebol no estacionamento realmente se tornou um evento entre os pop rua, mesmo aqueles que não jogam vão até o espaço para assistir e torcer pelos companheiros.

Ainda no Setor Comercial Sul há o popularmente conhecido Buraco do Rato. A passagem subterrânea é um dos espaços em Brasília caracterizados pelo uso contínuo de pessoas em situação de rua. A princípio o local foi muito utilizado como refúgio durante a noite, pois, por ser um espaço de pouco acesso e de certa forma fechado, moradores de rua o buscavam para ter uma noite relativamente tranquila e protegida dos perigos da rua. No entanto, pelas mesmas características o lugar se tornou um dos principais pontos de usuários de drogas, sendo relatado por diversas vezes em entrevistas como um local problemático e perigoso. Além disto, as batidas policiais na localização são contínuas e justificadas por denúncias de tráfico de drogas e prostituição o que, segundo pessoas em situação de rua que ocupam o setor comercial sul, desencadeia abordagens violentas e coercitivas com todos nesta situação.

Logo ali do lado, em frente ao Hospital de Base, encontra-se o Cafofo. Este apelido foi dado pelos próprios pop rua que, em pequenos grupos, ocupam as calçadas em frente ao hospital e fazem deste espaço um “dormitório”. Todas as noites, a partir das 19h, é possível ver pessoas esticando papelões e preparando suas camas improvisadas nas calçada, pois a concorrência pelo espaço é grande. Segundo entrevistados a escolha do lugar é estratégica devido a grande quantidade de doações que são feitas no local, além do famoso “sopão” ofertado na porta do hospital. Outras informações que contribuem para a compreensão do uso deste espaço diz respeito a articulação desenvolvida entre eles que, revezam entre si a vigilância enquanto os outros dormem, além do fato de nitidamente parte deste segmento que não faz uso de drogas busca se afastar dos pontos de uso, pois além das abordagens policiais corriqueiras, há muitos conflitos que põe a segurança destes em risco e como bem aponta um dos entrevistados:

“Não tem nada mais perigoso do que você ter que defender a sua vida todo dia de noite e é isso que eles fazem todos os dias, e eles aprenderam a se organizar, são uma população extremamente organizada. Quem pensa que eles ficam sozinhos eles se organizam em rede, pq a rede deles de apoio

tem que ser grande por conta das violências que sofrem, então há uma solidariedade.”

Ao contrário do enredo de articulação e solidariedade das calçadas do Hospital de Base, a Rua das Farmácias, na 302 sul, é conhecida pela grande quantidade de pessoas em situação de rua que vão ao local para trabalhar informalmente na vigilância de carros e posteriormente fazer uso de entorpecentes. A localização constantemente protagoniza noticiários que, além de relatarem o tráfico e uso de drogas, criminalizam a região alertando sobre roubos á pedestres e aos comércios locais. Ainda além, os próprios pop rua que ocupam o lugar relatam que os conflitos com os comerciantes locais são constantes e que, mesmo a maioria que vai até ao local apenas para efetuar práticas pedintes e vigiar carros, sofrem retaliação dos comerciantes e da polícia. O mesmo cenário também é relatado para descrever a frequência de Pop ruas na Torre de TV, que ainda vai além com muitas denúncias de prostituição e algumas denúncias latrocínio.

Com esse conjunto de descrições podemos observar que, embora o planejamento arquitetônico de Brasília tenha designado as regras de uso de cada espaço, tais regras são produtos da sobreposição de práticas produzidas nos processos de interação social em que “não são vistos como expressão de princípios lógicos e abstratos, respondendo a lógicas cuja determinação é tipicamente colocado fora do alcance dos sujeitos das práticas sociais”.(CROSTA,2000, p.41). Esses espaços, portanto, são continuamente (re)significados por aqueles que os usam no decorrer da história, por um lado validando a capacidade da sociedade em ativar e produzir bens públicos, por outro, construindo territórios plurais em que as diferenças e os dissensos coexistem.

## **6. DISCUTINDO AS CONTROVÉRSIAS ARGUMENTATIVAS**

As controvérsias explicam em grande medida a situação de paralisia que se encontra em torno do problema público população em situação de rua, objeto deste capítulo final. As controvérsias possuem diferentes níveis de interpretação e no último deles encontramos os quadros de valor, que estruturam as diferentes narrações em torno dos problemas.

Aqui, discutiremos duas grandes controvérsias que vêm marcando tal construção: as controvérsias em torno das etiquetas que o problema assume e as controvérsias em torno dos



valores, pegando assim desde o nível mais superficial, o da linguagem, até chegarmos ao nível de maior profundidade que é o dos valores.

### 6.1 Etiquetas

Etiquetas (label, em inglês) são os nomes que são dados para os problemas públicos para sintetizá-los e identificá-los socialmente. Estes nomes são fruto de um percurso histórica, por um lado, mas, por outro, também acabam por limitar o problema a encaixar-se em somente uma das suas muitas possibilidades de expressão.

Citar a força do *label* é, também, uma forma de apresentar a narração e contextualização da situação problemática, pois as etiquetas que categorizam as camadas mais pobres da sociedade, carregam em si o registro histórico das batalhas argumentativas da construção da opinião pública e a capacidade reflexiva dos públicos em torno do problema (Dewey 1927).

Hanna Pitkin (2006) argumenta uma pluralidade ao separar a ideia da palavra, podendo assim a mesma palavra apresentar múltiplas ideias em decorrência do tempo e do contexto histórico, além de conterem um modo de narrar a situação. A linguagem é quase que um instrumento para aferir as mudanças sociais e, como aponta Fischer (2006, p.15), “a mudança da linguagem reflete mudanças nas relações sociais; isto é, o significado social que define a pessoa – a auto compreensão e a compreensão dessa pelos outros.

Em uma reflexão ainda mais densa, tais nomenclaturas remontam aos Jogos de Linguagem de Ludwig Wittgenstein que aponta o uso da linguagem atrelado a fatores da conjuntura social, ou seja, as palavras mudam seu sentido de acordo com o contexto, ou comunidade, as quais estão sendo inseridas, dando assim ênfase não ao significado definido da palavra, mas ao seu uso no contexto pragmático.

Além da análise da linguagem acarretada de signos é possível notar a conturbada formação identitária desta população. O uso de determinadas palavras são categorias que condensam certa visão, generalizada, sobre o problema e apresentam um processo identitário construído socialmente.

A sociedade interage a partir de símbolos (DEWEY, 1927), discursos e argumentos, apropriando-se dos construtos de uma rede de interação e das relações de poder nela implicadas para construção de suas identidades pessoais. Mais especificamente, em Foucault (1995), o sujeito é apontado como construto dos discursos advindo das relações de poder; em

Luckmann e Berger (2004) é possível entender essas rotulações a partir de ‘esquemas tipificadores’, a corporificação da pessoa como um ‘tipo’, somente pelas rotulagens a ela empregados. E assim o seguimento em situação de rua segue aderindo as representações pejorativas e estereótipos comumente utilizados como apresentam Mattos e Ferreira (2004): vagabundo, preguiçoso, bêbado, sujo, perigoso e coitado.

Por isto, um modo de contar o problema é narrar a sua construção social por meio das diferentes nomenclaturas que ele recebeu. A partir de uma visão geral da problemática e da literatura acerca dela, foi construído neste trabalho a análise de quatro das nomenclaturas relevantes a esse tema.

#### a) “Vagabundos”, “Vadios” e Mendigos

A princípio, a população que reside ou trabalha na rua era popularmente caracterizada com o uso comum de rotulagens pejorativas como “vadiagem” e “vagabundagem”; refletidos a partir de julgamentos morais, como uma classe sem vínculos trabalhistas e dependentes de práticas pedintes e vícios alcoólicos.

Ainda possíveis de se ouvir nos dias de hoje, esses adjetivos categorizam uma minoria de pessoas em situação de vulnerabilidade ainda decorrente de resquícios coloniais da história brasileira. O período pós escravagista foi marcado, além da conquista abolicionista, pelo desenvolvimento do capitalismo assim como as modificações do mercado de trabalho, não mais sustentado por mãos de obra escrava, mas de atividades remuneradas que não absorveram o contingente de “livres pobres”, como evidência Fraga Filho (1994). Esse remanescente acabou por ocupar e exercer atividades informais pelas ruas das cidades, marginalizados do mercado de trabalho e sem condições de moradia e sustento. Por outro lado, o autor ressalta como as autoridades desde os períodos coloniais buscaram assumir o domínio dessa classe através de medidas compulsórias e “a legislação imperial, no intuito de negar o status de cidadão e de evitar a discriminação declarada das camadas livres de cor, recorreu a categorias como “vadios e ociosos”, ou “desordeiros”, para justificar as medidas de controle social.” (FRAGA FILHO, 1954, p.58 apud SOUZA, 1987).

Além desse aspecto racial e de rebotalho do colonialismo, outro aspecto de relevância para esta construção terminológica é o status econômico vinculado ao fator trabalho. A partir da divisão entre “trabalhadores” e “não-trabalhadores” a sociedade configura as relações de poder e as estruturas capitalistas, dicotomizando o mundo entre o bem e o mal, desde o

primeiro contato entre europeus e índios até seu ápice nos processos de industrialização com a desvalorização de atividades informais, e a utilização do “termo vadio empregado àqueles que se encontram fora do mundo do trabalho.” (FRAGA FILHO,1996, p.101)

Em conjunto com a categoria de vadios o conceito de mendicância foi estimulado por organizações religiosas, e como produto do progresso de percursos ideológicos e filantrópicos (NEVES, 2011), que recuam a era medieval em que o pobre podia ser considerado um degrau ao reino dos céus àqueles que lhes prestassem ajuda, assegurando que “a caridade era uma vigorosa estratégia de salvação após a morte” (FRAGA FILHO,1996,p.283).

Tal perspectiva acaba por criar uma ambivalência entre: o vadio, que seria uma terminologia vinculada a questão trabalhista, em suma uma representação vinculada a convicção do desempregado ou daquele que não tem um emprego formal, estando assim suscetível á hábitos ociosos; e o mendigo que por alguma razão estaria impossibilitado de exercer alguma atividade remunerada, assim restando a ele a função de pedinte, apito á visão religiosa e isenção de culpabilidade.

Contudo, as autoridades sempre buscaram higienizar centros urbanos de indivíduos pobres, em sua maioria negros, que não tinham uma rotina fixa de trabalho e padrões de moradia compatíveis com o senso comum. Conseqüentemente, o Estado se empenhou em políticas de segurança buscando controlar essa “ população perigosa” tomada como ameaça à ordem pública (FRAGA FILHO, 1996). A exemplo disto há registros jurídicos do uso desta nomenclatura bem como a criminalização dessa categoria.

LEI	DESCRIÇÃO
<p><b>Ordenações Filipinas nº 68 de 05/04/1451 / BC-Brasil Colônia Livro V - Título - LXVIII - Dos Vadios</b>            Sistema jurídico vigente no Brasil durante a época colonial, sistema também vigente em Portugal, a partir de 1603 no governo de Felipe II.</p>	<p>Dos Vadios (1)</p> <p>“Mandamos, que qualquer homem que não viver com senhor, ou om amo, nem tiver Officio, nem outro máster(2), em que trabalhe, ou ganhe sua vida, ou não andar negociando algum negócio seu, ou alheio a qualquer cidade, Villa, ou lugar, não tomando dentro nos ditos vinte dias amo, ou senhor, com quem viva, ou máster, em que trabalhe, e ganhe sua vida, ou se o tomar, seja preso, e açoitado publicamente.” (BRASIL,1603)</p>

<p><b>Código Criminal do Império do Brazil,</b> <b>Capitulo IV</b> executado pela Lei de 16 de dezembro de 1830, no governo de D. Pedro.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Capítulo IV</b> <b>Vadios e Mendigos</b></p> <p><i>Art. 295.</i> Não tomar qualquer pessoa uma ocupação honesta, e útil, de que passa subsistir, depois de advertido pelo Juiz de Paz, não tendo renda suficiente. Pena - de prisão com trabalho por oito a vinte e quatro dias.</p> <p><i>Art. 296.</i> Andar mendigando: 1º Nos lugares, em que existem estabelecimentos públicos para os mendigos, ou havendo pessoa, que se ofereça a sustentá-los. 2º Quando os que mendigarem estiverem em termos de trabalhar, ainda que nos lugares não hajam os ditos estabelecimentos. 3º Quando fingirem chagas, ou outras enfermidades. (BRASIL, 1930) 4º Quando mesmo inválidos mendigarem em reunião de quatro, ou mais, não sendo pai, e filhos, e não se incluindo também no número dos quatro as mulheres, que acompanharem seus maridos, e os moços, que guiarem os cegos. Penas - de prisão simples, ou com trabalho, segundo o estado das forças do mendigo, por oito dias a um mês. (BRASIL, 1830)</p>
<p><b>Código Penal de 1890 “Art. 399”</b> Promulgado durante o governo do General Manoel Deodoro da Fonseca</p>	<p><i>Art. 399.</i> Deixar de exercitar profissão, ofício, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistência e domicilio certo em que habite; prover a subsistência por meio de ocupação proibida por lei, ou manifestamente ofensiva da moral e dos bons costumes: Pena - de prisão celular por quinze a trinta dias. § 1º Pela mesma sentença que condenar o infrator como vadio, ou vagabundo, será elle obrigado a assignar termo de tomar ocupação dentro de 15 dias, contados do cumprimento da pena (BRASIL,1890)</p>
<p><b>Decreto-Lei nº 3.688/41</b> Criada durante o governo Getúlio Vargas e revogada durante a Ditadura Militar, entre 1964 e 1985.</p>	<p>Vadiagem <i>Art. 59</i> Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à</p>

	<p>própria subsistência mediante ocupação ilícita”  Pena - prisão simples, de quinze dias a três meses.  <i>Parágrafo único.</i> A aquisição superveniente de renda, que assegure ao condenado meios bastantes de subsistência, extingue a pena.  (BRASIL,1941)</p> <p>Mendicância  Art. 60. Mendigar, por ociosidade ou cupidez:  Pena - prisão simples, de quinze dias a três meses.</p>
--	--

Fonte: Elaboração própria

### **b) Meninos de Rua**

Dada a forma contundente com que pessoas em situações de rua começaram a ocupar as ruas distinções foram enquadradas nas reflexões analíticas do problema, principalmente, contribuindo para a relativização das especificidades encontradas no contexto brasileiro. Uma desta distinções é, sem dúvida, a nomenclatura contemporânea “meninos de rua”, bastante difundida na América Latina.

Segundo Marsrengulla (2011) a gênese da terminologia foi em meados de 1951, pela Organização das Nações Unidas para a Ciência, Educação e Cultura (UNESCO), buscando evidenciar crianças e jovens que ocupavam as ruas das principais cidades do mundo no período pós segunda guerra mundial. Por conseguinte, a categoria “meninos de rua” emergiu no contexto brasileiro em meados da década de 80 com o aparecimento gradativo de crianças e jovens em situação de abandono. A terminologia acabou por despertar um caráter mais assistencialista levantando uma distorção diagnóstica sobre a definição da categoria, ora pensada pelo lado assistencial, ora pela marginalização.

Conforme Nobrega e Lucena (2004), a nomenclatura foi utilizada pela primeira vez no Brasil pela pesquisadora Rosa Maria Fischer Ferreira em 1979 que, pioneira em estudos e pesquisas voltados para esse segmento, fez críticas aos discursos institucionalizados que marginalizavam esse segmento, potencializados por veículos midiáticos que indicavam uma

crecente criminalidade a partir da transgressão juvenil acrescentando à categoria um leque de rotulagens, como a popularmente conhecida “menor infrator”.

A própria nomenclatura já cria uma barreira preconceituosa de privação de direitos e percursos experienciais que os tiram da condição infantil os obrigando, precocemente, a forjar maneiras de sobrevivência que os distancia, ainda mais, dos padrões sociais estabelecidos. “A aniquilação do controle de suas próprias existências favorece a alienação de si mesmos como sujeitos, cuja identidade é construída sobre valores sociais dominantes.” (NOBREGA e LUCENA, 2004, p.2)

Dentre as categorias, esta é a que mais apresenta nuances terminológicas apresentando-se na maioria das vezes como: “meninos de rua”, “meninos abandonados” e “menores infratores”. Essa característica demonstra a heterogeneidade de pensamentos envolvidos da problemática, alguns refletidos a partir do abandono e da necessidade de assistencialismo; outros ainda com a utilização do termo meninos que remonta a categoria de criança; e muitos pela marginalização tirando-lhes o caráter infantil e demarcando sua problemática como uma questão de segurança pública.

### c) **Homeless**

O termo inglês “homeless” é utilizado, comumente, nos Estados Unidos para designar pessoas em situação rua. Contudo, a terminologia não é designada apenas para a pessoa sem moradia, compreende também pessoas em moradias que não atendem as necessidade básicas e encontram-se em precariedade, pessoas que usam arbitrariamente albergues e abrigos, além de indivíduos que carregam consigo a perda de pertencimento social.

Em meados de 1870, o termo Homeless foi utilizado nos Estados Unidos para designar itinerantes que percorriam o país a procura de trabalho, mas a nomenclatura não era utilizada para designar a característica de sem teto de fato, pois a pauta emergente, à época, era uma crise emergente que abalava a moral doméstica. De acordo com De Pastino (2008,p.25) tal contexto pode ser descrito como “uma crise de homens libertos de todos os hábitos da vida doméstica, vagando sem objetivo ou casa”.

Já na década de 80, os Estados Unidos configurou um contexto de baixas econômicas e crises sociais que acentuaram a situação homeless. Houve um processo de gentrificação dos centros urbanos, em que, as moradias modestas das regiões centrais foram demolidas para a construção de condomínios modernos e conseqüentemente aumentando o preço das

moradias, embora a estratificação dos salários; à mesma época, movimentos de direitos civis potencializaram críticas à hospitais psiquiátricos, o que culminou em uma desinstitucionalização dos doentes mentais, que passaram a ocupar as ruas; além disto, a recessão acometida nessa época resultou em reduções orçamentárias na assistência habitacional, cortes na Renda Suplementar de de Segurança e mudanças na Lei de Seguridade Social.

Conforme o passar das décadas, o segmento homeless foi se fortalecendo politicamente, a medida que o problema foi ganhando contornos mais densos. A quantidade de pessoas em situação de rua cresceu consideravelmente nos últimos anos e passou a abarcar não apenas o miserável itinerante, mas também pessoas com certo grau de escolaridade e instrução política. Tal contexto permitiu, portanto, a troca de informações e mobilizações entre os próprios homeless, que inclinados a terem seus direitos preservados, transformaram a nomenclatura homeless em um posicionamento político.

De acordo com Smith (2019), os próprios abrigos são cenários que permitem essa organização coletiva e recrutamento de mais pessoas em situação de rua para movimentos que atuam com a temática. Em cada abrigo existe um representante dos homeless, eleito por eles, para encaminhar os problemas mais emergentes, levantar preocupações e fazer sugestões aos funcionários e diretores dessas estruturas. Tal dialogismo chega a alcançar seminários e congressos em que o poder público juntamente com estes representantes levantam pautas e soluções para a situação de rua. Essa dinâmica não apenas possibilita o engajamento do Homeless na própria causa, como também ajuda na construção de políticas mais efetivas, fomentando o sentimento de pertencimento social a partir da participação nas tomadas de decisão.

Sem dúvidas, a consolidação da nomenclatura homeless representa, não apenas a situação de um indivíduo sem moradia fixa, mas também traz consigo a reflexão do posicionamento desta pessoa na sociedade, seus deveres, direitos, seu local de fala e poder de engajamento nas próprias causas.

#### **d) População de Rua / População em Situação de Rua**

A terminologia “População em Situação de Rua” foi ancorada na busca de uma ressignificação que não limitasse esse segmento apenas a uma situação individual e isolada,

mas sim reflexo da condição de uma quantidade populacional relevante e fragilizada, uma vez que o processo de garantia de direitos demandou “revisitar conceitos, articular ações, garantia de políticas públicas, e foram demandas assumidas que trouxeram um novo olhar e, sobretudo, uma nova organização fazendo surgir o Movimento Nacional de População de Rua” (BRASIL, 2015). A nova terminologia não apenas compreendeu todas as categorizações e objetificação deste segmento, como quem mora na rua ou apenas quem exerce atividades na rua, mas acentuou um sujeito coletivo, angariador de direitos e pertencente à sociedade urbana.

O termo “em situação de rua” busca, sobretudo, diluir o pensamento de que a pessoa “é” de rua em um sentido permanente e intrínseco à pessoa. Dessa forma, construiu-se um termo que define uma transitoriedade, pois, a pessoa está em uma condição que não precisa ser permanente e que é possível mudar.

Diferentes percursos sociais, políticos e econômicos culminaram na nova nomenclatura, bem como na construção de direitos a esse segmento. Processos teóricos acerca da ressignificação de espaços públicos em serviência à moradia, explorada pelo jornalismo e intensificada por ONGs e grupos de cunho religiosos envolvidos na "recuperação" destas pessoas, deram vazão para um pensamento mais orgânico nas reflexões urbanas e movimentos de revitalização que agregassem as necessidades de quem habita as ruas.

Em outro momento, segundo Oliveira (2012), também houve um empenho em incluir pessoas marginalizadas no processo de desenvolvimento do país, uma vez que emergia um processo em que “os pobres transformavam-se em sujeitos ativos, protagonistas da mudança social, envolvendo o desenvolvimento de suas capacidades estratégicas . Nessa perspectiva, desenvolvem-se também as ideias de participação e empoderamento dos pobres(...)” (OLIVEIRA, 2012, p.28).

### **6.1.1 Sobre as etiquetas apresentadas**

É possível observar, pelo menos, três direções que contribuíram para a consolidação da atual nomenclatura ou etiqueta. A primeira delas diz respeito a compreensão mais ampla do problema, de tirar o sujeito individual e colocar o coletivo, que além do mais, possibilita uma interpretação a partir das transações que essa população faz entre si, com o território e



com o restante da sociedade. A segunda, advinda de um campo mais relacionado a construção de direitos, uma maior visibilidade a esse segmento e a suas necessidades. Por fim, a terceira, de cunho mais inclusivista, de lembrar que a população de rua também é uma população como a grande população é.

Através das entrevistas foi notável que, embora maior parte do atores utilizem essa etiqueta, há um resquício histórico que os faz, durante a narração, retomar termos antigos como “moradores de rua”. Contudo há um forte movimento em cristalizar essa nova etiqueta e os valores inclusivos por trás dela e, dessa forma, os entrevistados acabaram por se auto policiar a todo instante para se referirem a esse segmento apenas pela etiqueta atual.

Precedente a isto, a etiqueta Homeless, e todos os significados que traz consigo, influenciou positivamente a percepção da pessoa em situação de rua como uma pessoa angariadora de direitos e detentora de um local de fala. O engajamento político dessas pessoas, pelo mundo e sobretudo nos Estados Unidos, mostraram a interface mobilizadora e articulada desse segmento e, sem dúvidas, influenciou a nomenclatura brasileira, população em situação de rua. Esta etiqueta foi pouco referida nas entrevistas, apenas por dois atores, que em suas narrações deixaram claro o pensamento de que mundialmente há um avanço em políticas voltadas para o segmento população em situação de rua, expondo as políticas brasileiras ainda como retrógradas e ineficazes, sobretudo, quando buscavam defender o atual modelo de intervenção *Housing First*.

Infelizmente as etiquetas pejorativas mendigo e vadio ainda permanecem presentes no vocabulário social e demonstram que, embora as tentativas das produções intelectuais e de movimentos em problematizar essas etiquetas, os símbolos ativados historicamente na compreensão do problema permanecem influenciando a opinião pública. Alguns entrevistados, principalmente os que atuam através de práticas caritativas e assistenciais, citaram em algum momento estas etiquetas, o que se alinha, portanto, á visão exposta por eles de que esse segmento tem limitações que os impedem de ter autonomia. Tal pensamento foi bastante debatido pelos atores de governo, que em maioria, criticou a forma caritativa de ajudar sem fomentar autonomia e protagonismo da pessoa em situação de rua, mesmo que sem intenção, os caracterizando como pessoas incapazes e dependentes.

A situação em tela nos demonstra também as fissuras preconceituosas que existem em nossa sociedade, portanto, certificando a necessidade de políticas que não apenas conscientizar, mas eduquem a sociedade com empatia e solidariedade para que esse segmento

não continuem sendo invisibilizado pelos símbolos e signos erroneamente ativados no decorrer da história.

Por outro lado, meninos e meninas de rua é uma etiqueta que distingue a especificidade da pessoa em situação de rua que, a partir dessa distinção, é possível analisar um problema crescendo dentro do outro e ganhando público suficiente para a independência analítica com terminologias e concepções próprias. Ao contrário da nomenclatura vadios e mendigos, forjada pela visão moral da sociedade e consolidada no estado, a de meninos de rua cresce a partir de mobilizações, e da curvatura intelectual que correspondeu a demandas de movimentos sociais. Embora a distinção, alguns atores tocam continuamente nessa etiqueta de uma forma ainda mais problematizada, assim que relatavam algum problema ou violência sofrida por esse segmento, logo em seguida o problematizavam ainda mais quando especificavam crianças e adolescentes em situação de rua.

Por óbvio, cada uma dessas preocupações ou dimensões acima carrega consigo um certo ideal de ação do Estado e traz para cada uma delas qual o tipo de intervenção. As quatro etiquetas não demonstram por completo a interpretação social deste problema, ainda que estas preparassem as demais na literatura que problematiza e defende a intervenção sobre a população em situação de rua. No entanto, mesmo assim são as etiquetas mais relevantes na prática, bem como na intervenção do Estado, quando faz. Além disso, é notória a controvérsia que circunda tais etiquetas. Todas elas convivem, mesmo que tenham sido mais fortes em um determinado período temporal, sobretudo nos documentos, elas ainda convivem na prática. Todavia, carregam consigo argumentos e valores distintos sobre o tema, demonstrando as diferentes interfaces de um mesmo problema.

## **6.2 Controvérsias de Valores**

A situação de rua consiste em uma arena de percepções distintas e conflituosas que, em conjunto, conformam um curso de ações voltadas ao controle da situação problemática. A forma com a qual os atores percebem e interpretam o problema ressoa nas lógicas de ações mobilizadas durante o fluxo historicizado do problema e, também, tange o reconhecimento entre os atores, suas relações e redes de apoio, bem como sua reflexividade na experiência, entrando contato com seus valores morais, estéticos e sentimentais para a decodificação do problema. (DEWEY, 1980)

Estas compreensões, portanto, acabam limitando o problema ou forçando-o a encaixar-se em somente em uma das suas muitas possibilidades de expressão, o que nos ajuda a explicar as controvérsias estabelecidas tanto na construção historicizada do problema, quanto no seu status atual: um problema social complexo e de grande dimensão que, embora possua uma estrutura política de intervenção e tratamento, mantém-se em um status de paralisia.

#### **a) Visibilidade x Invisibilidade**

*“É uma invisibilidade muito grande da população em situação de rua”*

*“Eles são marginalizados, eles são incluídos de forma marginal”*

*“É um recorte da população que é ignorado, é invisibilizado e tem dificuldade de voz e de autonomia”*

*“Muitas vezes a sociedade desumaniza, o que é uma coisa estúpida e que está crescendo com os discursos de ódio contra a diversidade, é quando você considera que a alteridade ou a diversidade é invisibilidade, é subalternidade”*

*“Muitas dessas pessoas que estão em situação de rua em Brasília tem onde morar só que é longe e a relação de trabalho dela é aqui. É aí onde estão as políticas que não resolvem uma questão que põe parecer difícil, mas não é tão difícil, por exemplo você esbarra aqui em Brasília com a questão urbana, aqui nunca teve uma terra declarada com ZEIS, que é zonas especiais de interesse social”*

*“A gente socialmente, as vezes moramos no Plano ou no Lago e contratamos alguém para trabalhar na nossa casa que mora no Valparaíso, no Gama ou em Formosa e temos espaços perto das nossas casas que davam para construir prédios para essas pessoas, mas não, essas pessoas entram na nossa casa, compartilham nossa vida, limpam nossa roupa, mas não tem o direito de morar do nosso lado”*

A condição de invisibilidade é uma das controvérsias mais presentes nos discursos dos atores envolvidos. De modo geral, essa característica é mobilizada como justificativa para a falta de ações, políticas e orçamentos direcionados à mitigação do problema população

em situação de rua. E, por muitas vezes, este argumento é sustentado pela falta de censos que quantifiquem esta população ou até mesmo a maneira desarticulada com a qual os poucos serviços públicos direcionados são formulados. Sem dúvidas, há uma prática já institucionalizada de empurrar este segmento para uma margem de irrelevância e descaso, em uma trajetória gradativa de desumanização. Por outro lado, constantemente este segmento protagoniza reportagens midiáticas que, com pouca pluralidade de fontes e imparcialidade, os refletem por meio da marginalidade, da violência, da obstrução da ordem e degradação urbana.

Em ambas as situações, as pessoas em situação de rua são expostas continuamente por contextos de silenciamento e subalternização, não podendo eles mesmo contarem as próprias histórias, ao contrário disso, são enquadrados em categorias discriminantes e homogeneizadas que fomentam, ainda mais, sua exclusão social.

#### **b) Aceitar a exclusão x Promover a inclusão**

*“Eles são marginalizados, eles são incluídos de forma marginal”*

*“A primeira resposta de querer está na rua pode ser uma fragilidade, de baixa autoestima é uma coisa que vai influenciar no desejo. A maioria não realmente está nessa situação humilhante e degradante o tempo inteiro.”*

*“Eu preferi olhar para os fantasmas da sociedade. Porque é assim que são vistos.”*

*“E esse modelo é um modelo simples, a pessoa acessa uma moradia, ela tem que contribuir com o percentual da renda, pq a renda dessas pessoas é muito baixa, e essa pessoa tem ali um subsídio para alimentação e essas coisas. Se a gente pensa que no nosso caso que temos moradia, tudo que fazemos, nossa rotina seria possível sem uma moradia? Sem ter um espaço para dormir, fazer higiene pessoal, tratamento de saúde. se pensamos na própria situação, sabemos que seria completamente inviável acessar a maioria das coisas que acessamos sem moradia. Então, ao entender isso e com os resultados do projeto o pessoal foi comprovando que ao entrar a moradia houve uma diminuição na frequência nos hospitais, nas emergências, diminuiu a entrada dessas pessoas no sistema penitenciário, o custo do abrigo é maior que o custo da pessoa na moradia. É mais barato pagar o aluguel para a pessoa do que mantê-la no abrigo, pq ainda não implantamos isso ainda?”*

Esta é uma das controvérsias mais estruturantes do debate sobre a população em situação de rua.. Dentre as muitas explicações sobre o que deve ser o futuro considerado como desejado ou como um bom futuro para esta população, podemos, quando caminhamos para o cerne dos valores, identificar duas grandes contraposições: de um lado explicações, ou melhor, argumentos, que se orientam para uma aceitação da situação de rua como uma situação não provisória, mas, sim definitiva, que também passa pelas escolhas individuais e pelas histórias de vida de cada morador de rua. Do outro lado, encontramos explicações, ou seja, argumentos, que nos levam à compreensão valorativa de que a rua não é um lugar para ninguém, pois se trata de uma situação que deve ser vista como provisória. Não se aceita, por exemplo, neste segundo caso, que as pessoas em tal situação podem optar por manter-se nela. Assim, ainda que esta controvérsia não seja muito explícita, pois raramente conseguimos chegar de modo direto à ela, ela está presente e estrutura uma parte considerável das discordâncias explicativas sobre o que fazer com tal população. Nota-se ainda que esta discussão carrega consigo uma ideia muito forte de direitos individuais e do quanto esta população possui efetivamente o direito de discordar das eventuais soluções que são pensadas para elas.

### **c) Problema de saúde (drogadição) x Problema social**

*“Creio que o principal motivo é a falta de oportunidade de emprego é principalmente o vício das drogas”*

*“Manter as pessoas em situações de rua e dependentes químicos oferecendo acolhimento digno e confortável, facilitando o retorno ao seu local original ou sua família.”*

“Esse pensamento em relação a assistência é entendível, mas é um discurso equivocado, pois a assistência tem um objetivo e a habitação tem outra. Vai continuar casos emergentes que vão precisar de moradia provisória. Habitação é outra defesa. Não tem que ser abandonada, tem que ser integrada, e para defender atacam a assistência ” (Entrevistado 5)

*“Se for hierarquizar as dificuldades que temos eu coloco como principal problema que temos a enfrentar o preconceito e a discriminação, ele é anterior a falta de moradia!”*

*“É um processo de reconstrução humana, é um processo que envolve muito a saúde, o tratamento do acolhimento”*

Em toda a pesquisa documental e de campo desenvolvida para a reconstrução deste problema, o seu formato complexo e heterogêneo é, sem dúvidas, um fator proeminente e precursor das controvérsias que fundam este problema. O problema população em situação de rua é um problema público denso e complexo, que funda ao redor uma arena conflituosa de argumentos em busca dos motivos e possíveis tratamentos, contudo, assim como a indefinição do núcleo propulsor deste fenômeno urbano, as formas de remediação também continuam incógnitas.

Dentro desse emaranhado de possíveis causas a drogadição emerge, segundo os atores, como um dos principais condicionantes da situação de rua. Contudo, este supracitado nos leva a dois caminhos de interpretação. O primeiro diz respeito a um pensamento generalizado de achar que qualquer pessoa em situação de rua está nesta condição por causa uso de drogas o que, portanto, produz uma leitura que marginaliza este segmento, bem como instiga ações violentas, de remoção e internação compulsória, em uma tendência de negar os mais variados motivos para a situação de rua. O segundo caminho, nos leva a uma leitura de incapacidade. Em vários relatos, principalmente quando voltados para uma possível solução, os atores concluíram afirmando que “nenhuma das ações surtiriam efeito por conta da drogadição”, ou ainda além, que “não adianta dar condições de moradia, pois eles não vão conseguir manter”.

Dessa maneira, e no mesmo enredo, os atores relatam uma conjuntura marcada pela exclusão social, pelo preconceito e pelo descaso onde afirmam que “o problema foi construído e acentuado pelas conjunturas sociais, e que “na sociedade em que vivemos, no modo de produção que vivemos que é o capitalismo, eles são necessários para poder sustentar o sistema”. Podemos observar uma contraditória percepção da situação de rua, ao mesmo tempo em que os atores defendem a causa culpando a conjuntura social e a falta de ação do Estado, os mesmos afirmam não ser possível uma recuperação e inclusão destas pessoas dado ao grau de drogadição que, afinal, julgam ser característica e escolha de todos nesta situação.

#### **d) Problema do governo x Problema de todos**

*“É necessário mudar a cultura e envolver toda a sociedade em um formato mais solidário verdadeiramente de nós como seres humanos. Não achar normal uma pessoa em situação de rua e de violência, são coisas que precisamos de alguma forma desnaturalizar, e fazer as pessoas perceberem que isso é responsabilidade de todo mundo pq o governo sozinho não vai conseguir.”*

*“Tudo relacionado à pobreza é de responsabilidade de nossos governantes”*

*“Acreditamos que é um papel do governo e que o Estado tem que fornecer tudo que a Constituição garante, mas que em certos momentos o Estado ainda não contempla. E acreditamos que a política pública tem que sair do Estado. É necessário que haja essas ONGs para fazer o que o Estado não faz, mas é necessário que as políticas públicas partam do Estado.”*

A responsabilização sobre o problema população em situação constitui uma constante controvérsia que, na maioria das vezes, inicia-se com discursos sobre as disfunções acarretadas pela exclusão social e de como é necessária a construção de um olhar mais empático da sociedade. Contudo, tais reflexões culminam em uma responsabilização majoritária do governo e de como o mesmo não atua e intervém da maneira que eles julgam necessária, e de como isto os impulsionam a ‘realizar’ o que descrevem como trabalho do governo. Dessa maneira, eles se atorizam no processo de problematização, mesmo alegando não serem responsáveis pelo problema, o que no fim se torna problemático, pois a interação entres estes atores não ganha a consistência necessária pela impossibilidade de agenciar ações e dissensos em prol de uma única causa : a situação de rua.

## **7. CONCLUSÃO**

O problema população em situação de rua consiste em uma categoria de complexidade que, segundo a literatura, polariza em torno de si diferentes argumentações, causas e formas de tratamento que, em um contexto geral, corporificam uma arena de

conflitos multiatoriais. Este complexo problema nos leva a vários caminhos de compreensão e, assim como o objeto cidade, não há como compreendê-lo e descrevê-lo por completo, portanto, o que apresentamos neste trabalho foi apenas uma das muitas interfaces deste fenômeno urbano que desafia políticas urbanas, lógicas formais e também a nossa capacidade enquanto pesquisadores.

Neste sentido, buscamos construir um quadro analítico teoricamente embasado na filosofia pragmatista de John Dewey e nos estudos críticos em políticas públicas que, além de nos conduzir a imersão, nos comprovou a necessidade de construir estudos em políticas públicas socialmente relevantes que consigam em sua completude construir, não apenas instrumentos para ações governamentais, mas que também alcancem e possibilitem o protagonismo social e a possibilidade de uma percepção plural em que, embora as diferentes causas, todos se sintam encobertos pelo mesmo guarda-chuva [problema].

Sem dúvidas, há um enquadramento que a sociedade faz das pessoas em situação de rua ao colocá-las como distúrbios urbanos de conotação subversiva, porém, mais do que resultado do acúmulo de problemáticas, é um grupo populacional heterogêneo, inserido em um contexto de violações de direitos e exclusão social. Dessa maneira, a compreensão das especificidades dentro do cenário brasileiro precisa ser construída a partir de uma visão relativista, não associando o tema apenas pela condição de habitar na rua, contrariando assim o contexto histórico do problema constituído de forma desinteressada e com um escasso conjunto de estudos.

Em meio a toda polissemia apresentada no problema população em situação de rua, chegamos à conclusão de que sua qualidade de público ainda é limitada ou insuficiente, justamente por se caracterizar de forma desordenada e restrita a parcelas muito específicas da sociedade, envolvendo uma relevante multiplicidade de atores que, no fim das contas, não conseguem se transformar em multiatorialidade complexa e reflexiva, pois não alcançam uma estrutura discursiva realmente deliberativa em que, não necessita chegar a um acordo sobre determinadas soluções, mas sim agenciar dissensos em ações ativadas por motivos que podem continuar distintos.

Tais dados, ou a falta deles, também ratificam a margem de descaso a qual as pessoas em situação de rua estão inseridas, fazendo referência ao contexto histórico de símbolos e interpretações disformes, que constroem as categorias destinadas a este segmento. Esse quadro específico de valores (FISCHER 2016), nos ajudou a descortinar uma das interfaces



da construção social desse problema, que não pode ser estudado de outra forma, que não seja considerando sua diversidade.

Sem dúvidas, há uma paralisia presente em toda extensão do problema e se dá, segundo nosso entendimento, pelas controvérsias existentes nos valores que subjazem as práticas dos envolvidos. Podemos assim observar que as etiquetas construídas durante o processo historiado do problema ainda são ativadas simultaneamente no contexto atual demonstrando que, além das significações veladas por de trás, a luta discursiva permanece fomentando as controvérsias. Também podemos perceber essas controvérsias nas ações desarticuladas do Estado em que os serviços não são formulados pensando na territorialidade e em maneiras mais efetivas de alcançar o público alvo, e tal situação acaba por virar uma lacuna em programas como SUAS e SUS, pois embora todo investimento em construir mecanismos de mitigação, o programa não consegue alcançar o público alvo. Pensar população em situação de rua é pensar o território, pois o mesmo é um sujeito que acontece e se performa no território, assim como o próprio território por ele é moldado.

## 8. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- BARCELOS, M. (2015). O Papel das Idéias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós -empiricistas. *1º Seminário Internacional de Cienência Política* .
- BOULLOSA, R. (2015). *Problemas públicos: estado da arte e notas sobre um novo sujeito de pesquisa*.
- BRASIL. (1830). *Código Criminal do Imperio do Brazil Parte primeira dos crimes e das penas*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm): Acesso em: 06 mar. 2019.
- BRASIL. (2008). *Política Nacional para População em Situação de Rua* . 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: 12 de set. 2018.
- BRASIL. (s.d.). *Decreto Nº 847, de 11 de outubro de 1890*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>: Acesso em: 06 mar. 2019.
- BRASIL. (s.d.). *Ordenações Filipinas nº 68 de 05/04/1451 / BC - Brasil Colônia*. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/209313-livro-v-ordenacoes-filipinas-titulo-lxviii-dos-vadios.html>: Acesso em: 06 mar. 2019.
- BRASIL, G. F. (2015). *Cartilha: População em Situação de Rua*. Brasília.
- BURSZTYN, M. (2000). *No Meio da Rua: Nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Gramond.
- CEFAÍ, D. (2009). *Como Nos Mobilizamos - Pragmatismo na sociologia da ação coletiva*. Brasil - Tradução: Bruno Cardoso: Dilemas.
- CHATEAURAYNAUD, F. (19 de junho de 2018). II Colóquio Crítica e Pragmatismo nas Ciências Sociais: Diálogos entre Brasil e França.
- CROSTA, P. L. (2000). Societá e Territorio, Al Plurale. *Pratiche e Culture dell Economia e del Territorio - Numero uno*, 40-54.
- CROSTA, P. L. (2009). *Casi de Politche Urbani: la pratica delle pratiche d'uso del territorio*. Ageli.
- DE LUCCA, D. (2007). *A rua em movimento - experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua*. São Paulo: Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- DEWEY, J. (1925). *Practical Democracy*. The Phantom Public, by Walter Lippmann. New York: The New Republic. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=IJ4g5aOzea0C&pg=PA213&lpg=PA213&dq=DEWEY,+J.+1925.+Practical+democracy.+The+Phantom+Public,+by+Walter+Lippmann.+The+New+Republic,+2+de&source=bl&ots=kRrIJ3Kqbb&sig=ACfU3U2DdMps0HihwMQS>.
- DEWEY, J. (1927). Em busca do público. Em *O público e seus problemas - Cf. Hickman, Larry A. & Alexander, Thomas*. (pp. 281-292).
- DEWEY, J. (1980). *Art as Experience*. New York: Perigee.
- DEWEY, J. (2004). *La Opinión Pública y sus Problemas*. Madrid: Ediciones Morata.
- FALCÃO, C. (2013). *Um Olhar Pragmatico Sobre Teorias do Direito: A verdade estética como reação à incerteza*. Recife: Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco .
- FISCHER, F. (2016). Para Além do Empirismo: Policy inquiry na perspectiva pós-positivista. *NAU Social - v.7, n.12, , 163-180*.

- FISCHER, F., & MILLER, G. J. (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Taylor e Francis Group.
- FOUCAULT, M. (1995). *O sujeito e o Poder*. In: RABINOV, Paul; DREYFUS, Hubert: Uma trajetória filosófica - para além do estruturalismo e da hermenêutica; Trad; Vera Porto Carrero. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- HOLSTON, J. (1993). *A Cidade Modernista - Uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Schwarcs.
- KUNZ, G., HECKERT, A., & CARVALHO, S. (2014). Modos de vida da população em situação de rua. *Factal*, 919 - 942.
- LASSWELL, H. (1936/1958). *Politics: Who Gets What, When, How*. Claveland: Meridian Books.
- LASSWELL, H. (1951). The policy orientation, . Em i. D. Lasswell, *The Policy Sciences* (pp. 3-15). Stanford, CA: Stanford University Press.
- MENDES, M. (2007). Um estudo sobre territórios existenciais da população de rua em Belo Horizonte. *Dissertação (Mestrado em Sociologia) Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte*.
- NEVES, D. P. (2011). Dossiê: Categorizações Deformantes: patrimônio de gestão dos pobres (Mendigos, vagabundos, população em situação de rua). *Revista Antropolítica*.
- NONATO, D. R. (2016). Invisíveis Sociais : A negação do direito à cidade à população em situação de rua. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, v. 2, n. 2, p. 81-101 .
- OLIVEIRA, L. (2012). *Circulação e Fixação: o dispositivo de gerenciamento dos moradores de rua em São Carlos e a emergência de uma população*. São Carlos: Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Sociologia. Universidade Federal de São Carlos.
- PITIKIN, H. (2006). *Representação: Palavras, Instituições e Idéias*. São Paulo: Lua Nova.
- SERAFINO, I. L. (2015). Políticas para população adulta em situação de rua: questões para debate . *R. Katál, Florianópolis*, , v. 18, n. 1, p. 74-85.
- SILVA, M. (2009). *Trabalho de população de rua no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- SOUZA, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão de Iliteratura. *Sociologias*, 20-46.
- TOPALOV, C. (1996). *Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX*. Rio de Janeiro: In: RIBEIRO, Luiz César Q.; PECHMAN, Robert (Org.). *Cidade, Povo e Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- TURNBULL, N. (s.d.). *Harold Lasswell 'Problem orientation' for the policy sciences*. School of Social Science and Policy, University of New South Wales and Politics, The University of Manchester.

## APENDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

[ O objetivo é perceber como os atores percebem e enxergam o objeto a partir de suas posições no fluxo experiencial do problema levando em consideração suas argumentações, quadro de valores e nomenclaturas utilizadas na menção á população em situação de rua]

1. Como você se aproximou desse problema? (e Qual a sua relação com essa temática?)
2. Como sua instituição se relaciona ou passa a se relacionar com este problema (dimensão da instituição e a posição na arena)
3. Mudou o seu modo de ver antes e depois dessa aproximação? Mudou em que
4. E você percebe que esse é um problema que vem ganhando consistência? Da para construir uma trajetória (e o que acontece com arena, aumenta ou diminui)?
5. E pelo que você está me contando este é um problema que pode ser visto a partir de diferentes pontos de vista, não é mesmo? Social, de saúde, de segurança. para você, qual e o ponto de vista principal
6. E a maior parte das pessoas que estão envolvidas com esta temática também vê assim?
7. O que é que eles compartilham (de uma mesmo modo de ver o problema? Ou de um mesmo modo de tentar lidar ou solucionar o problema?)
8. Você lida diretamente com os moradores situação de rua? O que esta relação lhe ensinou?
9. E você acredita ser um problema passível de controle ou solução? Vc acha que temos caminhado para onde?

### Em caso de associações e atores que fazem trabalhos comunitários

[ O objetivo é identificar os atores e motivos que impulsionaram os percursos de publicização a partir das experiências, e identificar a cooperação, parcerias formadas, e como o público ganha corpo. Tentar interpretar o grau de dialogismo]

1. O que levou os integrantes a interagirem e trocarem informações?
2. Qual o foco principal? Quais as iniciativas da associação?
3. O que fez com que se engajassem nesse trabalho e com pessoas em situação de rua? (Princípio de indignação, experiências)?

4. Como é a relação da associação com a população em situação de rua?
5. Qual a estratégia da associação para acessar mais pessoas em situação de rua?
6. Além de serem os beneficiados pelo projeto, os pop rua participam de alguma outra forma?