

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

**Barreiras à cidadania nas
políticas sociais para a
população em situação de rua**
Barriers to citizenship in social
policies for population in street
situation

Luciano Roberto Gulart Cabral Júnior

José Ricardo Caetano Costa

Sumário

UMA PERSPECTIVA COMPARADA ACERCA DA (NÃO) EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA LOCAL NO BRASIL E EM PORTUGAL.....	12
Matheus Passos Silva	
A “ATIVIDADE-AÇÃO” PUNITIVO-DISCIPLINAR. INTERATIVIDADE E COMPLEXIDADE ENTRE ATO, PROCEDIMENTO E PROCESSO ADMINISTRATIVO	30
Sandro Lucio Dezan e Paulo Afonso Cavichioli Carmona	
TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA, LEI FEDERAL Nº 12.527/2011 E SIGILO DOS DOCUMENTOS PÚBLICOS: A INCONSTITUCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES AO ACESSO À INFORMAÇÃO	46
Emerson Affonso da Costa Moura	
A INFLUÊNCIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL NO PROCESSO BRASILEIRO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA À LUZ DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	66
Alice Rocha da Silva e Ruth Maria Pereira dos Santos	
INTERNA CORPORIS ACTA E OS LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS LEGISLATIVOS.....	90
Cintia Garabini Lages	
A RELEITURA DO PRINCÍPIO DA ACTIO NATA QUANTO AOS DIREITOS DIFUSOS NA JUDICIALIZAÇÃO BRASILEIRA	105
Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Lorena Machado Rogedo Bastianetto	
A DEFENSORIA PÚBLICA COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL PROCESSUAL DE ACESSO À JUSTIÇA NA AMÉRICA DO SUL	117
Antonio Henrique Graciano Suxberger e Alberto Carvalho Amaral	
JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA	133
Maria Socorro de Araújo Dias, Diógenes Farias Gomes, Thaís Araújo Dias, Lielma Carla Chagas da Silva, Maria da Conceição Coelho Brito e Manoel de Castro Carneiro Neto	

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PROMOÇÃO AO TRABALHO: UMA ANÁLISE DO PRONATEC BSM COM BASE EM UM ESTUDO COM EGRESSOS EM FORTALEZA-CE 147

Aline de Araújo Araujo Martins e Mônica Duarte Cavaignac

INTERVENÇÃO ESTATAL NA AGRICULTURA: A POSSIBILIDADE DE UMA AÇÃO ÉTICA A FIM DE MATERIALIZAR A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA..... 164

Davi Augusto Santana de Lelis e Giovani Clark

AGRICULTURA ORGÂNICA: SOLUÇÃO PARA O SÉCULO XXI? 185

Eloir Trindade Vasques Vieira, Denilson de Oliveira Guilherme, Luis Carlos Vinhas Itavo e Lucelia da Costa Nogueira Tashima

OS DESAFIOS JURÍDICOS E ECONÔMICOS DA AVIAÇÃO REGIONAL NO BRASIL204

Pablo Leurquin e Mariana Magalhães Avelar

HOMESCHOOLING NO BRASIL: CONFORMAÇÃO DEONTICO-AXIOLÓGICA DO SISTEMA JURÍDICO COMO PLUS À POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL222

Cláudio Márcio Bernardes, Giovani Clark

BARREIRAS À CIDADANIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....237

Luciano Roberto Gulart Cabral Júnior e José Ricardo Caetano Costa

O CORTE DO FORNECIMENTO DE ÁGUA EM FACE DO INADIMPLEMENTO DO CONSUMIDOR: ANÁLISE À LUZ DO DIÁLOGO DAS FONTES 251

Leonardo Roscoe Bessa e Gabriela Gomes Acioli César

A NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO265

Ruth Santos e Renata Menezes

Barreiras à cidadania nas políticas sociais para a população em situação de rua*

Barriers to citizenship in social policies for population in street situation

Luciano Roberto Gulart Cabral Júnior**

José Ricardo Caetano Costa***

RESUMO

A situação de rua é um estágio de exclusão social que traz consigo, além da ausência de moradia, o prejuízo a outros direitos sociais. As políticas sociais devem buscar a superação da situação de rua, habilitando os sujeitos com capacidade para a construção de sua história. A assistência, embora de relevância salutar, precisa ser manejada de modo provisório em tal conjuntura, para propiciar a trilha para a emancipação. O objetivo deste artigo, dessa forma, é identificar as barreiras à cidadania nas políticas sociais para a população em situação de rua e, conseqüentemente, a intervenção estatal terá um diagnóstico para agir sem freios ou evitando embaraços pelo obstáculo. Assim agindo, preconiza-se, em última análise, a dignidade da pessoa humana. Basicamente, tais barreiras constituem a consideração da situação de rua como um estado, a dificuldade de pesquisa sobre as pessoas em situação de rua, a dificuldade de cientificação da população em situação de rua acerca dos direitos que lhe pertencem, o estabelecimento de um mínimo social para a população em situação de rua, o tratamento homogêneo do Estado para com a população em situação de rua, a ausência de voz direta e de representatividade política das pessoas em situação de rua nos espaços públicos, o caráter assistencialista que pode assumir as políticas sociais para a população em situação de rua, e a intimidade atual do cenário político brasileiro com o neoliberalismo. Nesse cenário que se realiza a presente pesquisa qualitativa, por meio do método de abordagem dedutivo e do método de procedimento monográfico.

Palavras-chave: cidadania; políticas sociais; população em situação de rua.

ABSTRACT

The street situation is a social exclusion stage that brings, besides the lack of housing, the damage to other social rights. Social policies must seek to overcome the homelessness, enabling individuals with ability to build your story. The assistance, though salutary relevance, needs to be managed on an interim basis in such circumstances, to provide the path to emancipation. The objective of this article, thus, it is to identify the barriers to citizenship in social policies for the people in street situation, and consequently the State intervention will have a diagnosis to act without brakes or avoiding

* Recebido em 10/07/2016

Aprovado em 18/09/2016

Artigo desenvolvido em 2016 na disciplina de Políticas Públicas e Justiça Social, do Curso de Mestrado em Direito e Justiça Social do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, ministrada pelo Professor Doutor José Ricardo Caetano Costa.

** Mestrando em Direito e Justiça Social no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Bacharel em Direito pela Faculdade Anhanguera do Rio Grande. Advogado. *E-mail:* lucianocabraljunior@hotmail.com.

*** Professor Adjunto da Faculdade de Direito e do Mestrado em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Doutor em Serviço Social pela PUC/RS. Mestre em Direito pela UNISINOS. *E-mail:* jrcc.pel@gmail.com.

embarrassment by the obstacle. In so doing, it is profess, in the final analysis, the dignity of the human person. Basically, these barriers are the consideration the street situation as a state, the difficulty of research on people in street situation, the difficulty of scientification of people in street situation about the rights that belong to them, the establishment of a social minimum for the people in street situation, the homogeneous treatment of the State with the people in street situation, the absence of direct voice and political representation of the people in street situation in public areas, the welfarist character that can take on the social policies for the people in street situation, and the intimacy of the current Brazilian political scene with neoliberalism. In this stage which takes this qualitative research, through the deductive method of approach and the monographic method of procedure.

Keywords: citizenship; social policies; population in street situation.

1. INTRODUÇÃO

A população em situação de rua vive à margem da sociedade, enfrentando inúmeros desafios para uma existência digna, máxime no que atine à fruição dos direitos sociais. Como a cidadania é intimamente imbricada com tal conjuntura, políticas sociais para as ditas pessoas são de importância ímpar, diante do caráter central do Estado na intervenção social.

Com base, portanto, em uma pesquisa qualitativa, tendo como método de abordagem o dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica e legislativa sobre o tema, utilizando-se do método de procedimento monográfico,¹ indagar-se-á quais são os principais fatores que obstaculizam a implementação de políticas sociais para a população em situação de rua em prol de uma cidadania plena. A importância da problemática reside na relevância jurídico-social do tratamento dispensado à população em situação de rua, marginalizada e invisível aos olhos da sociedade. Em razão disso, pontuar – embora não de modo exaustivo, por óbvio, diante da complexidade do embate, somado à disparidade sociocultural que permeia as diferentes regiões brasileiras – os empecilhos à cidadania da população em situação de rua oportuniza se conhecer quais os inimigos a serem enfrentados para que o desiderato de uma intervenção estatal, quando dirigida ao alvo aludido, atinja o objetivo de emancipação.

2. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: DELIMITAÇÃO

A terminologia é variada: povo da rua, população de rua, população moradora de rua, moradores de rua. São aquelas pessoas de baixíssima renda que, por contingência temporária ou permanente, habitam logradouros públicos (como praças, calçadas, viadutos), áreas degradadas (como galpões, edificações em ruína, tumbas de cemitério), ou ainda pernoitam em albergues públicos, servindo tais lugares como habitat de convívio permanente.² No Brasil, foram identificadas 31.922 pessoas maiores de 18 anos em situação de rua nas 71 cidades pesquisadas, indicando que o número é certamente mais elevado³.

Inobstante, considerar uma pessoa como sendo “de rua” significa atribuir às outras a condição de serem “de casa”, “de apartamento”. No entanto, vive-se em casas, ou em apartamentos, ou no espaço da rua. Quer-se dizer que se trata de uma situação contingente, portanto, vislumbrar a situação de rua como um estado,

1 LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 110.

2 SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. *Moradores de rua*. São Paulo: Pólis, 1992. p. 17.

3 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Rua: Aprendendo a contar*. Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. p. 85.

e não como um processo, é um modo de reforçá-la, omitindo a perspectiva emancipatória ao movimento. O determinismo atribuído à situação de rua como estado ofusca as esperanças de superação de dito estágio.⁴

Entende-se emancipação como

o processo ideológico e histórico de liberação por parte de comunidades políticas ou de grupos sociais da dependência, tutela e dominação nas esferas econômicas, sociais e culturais. Emancipar-se significa livrar-se do poder exercido por outros, conquistando, ao mesmo tempo, a plena capacidade civil e cidadã no Estado democrático de direito. Emancipar-se denota ainda aceder à maioria de consciência, entendendo-se, por isso, a capacidade de conhecer e reconhecer as normas sociais e morais independentemente de critérios externos impostos ou equivocadamente apresentados como naturais.⁵

Por outro lado, não se mora na rua. A moradia (que não se confunde com o direito à propriedade) representa um direito fundamental de conexão íntima com a dignidade da pessoa humana, pois o direito à moradia digna não significa, apenas, um espaço físico para viver, mas pressupõe critérios qualitativos mínimos⁶. A vivência na rua por absoluto não representa a concretização do direito social à moradia, sob pena de esvaziar por completo as respectivas previsões constitucionais (mormente o artigo 6º, *caput*, e o artigo 23, inciso IX). Além disso, a rua não é um espaço digno e adequado para adquirir o *status* de moradia.

Observando-se essas pontuações, o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 (que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências) dispõe, no seu artigo 1º, parágrafo único:

Para fins deste Decreto, considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Por tais razões, considerando-se a vivência na rua como um processo, e não como um estado da pessoa, bem como se desvinculando da noção de que a rua pode ser tratada como uma morada, a expressão “população em situação de rua” é mais adequada do que as outras supra-aludidas. Eis aí a *primeira barreira* para se atingir uma cidadania plena a tal população: dissociá-la de um estado fixo, buscando-se a superação da situação desfavorável na qual está submetida, fornecendo-lhe perspectivas por intermédio das ações estatais.

Uma *segunda barreira* deriva da própria característica da população em situação de rua: “é difícil pesquisar a população em situação de rua, porque ela é flutuante, temporária e nômade”⁷. Isso acaba gerando um estorvo para se conhecer a quantidade de pessoas, os hábitos, as necessidades, as vicissitudes de cada comunidade, enfim, para se realizar um estudo mais pormenorizado que retrate a especificidade da população investigada. A despeito disso,

sabe-se que o coletivo de pessoas em situação de rua é amplo, múltiplo e mutável, e que varia de acordo com o momento político e socioeconômico do país e região em que se estuda tal fenômeno. Sabe-se ainda que a problemática social da existência de um grande número de pessoas em situação de rua não atinge somente aos adultos do gênero masculino. Crianças, mulheres, idosos e muitas vezes famílias inteiras fazem parte dessa realidade, social e historicamente construída, em um cenário mundial marcado pela injustiça social.⁸

4 PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flavio Cruz; MACHADO, Simone. Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. *Temporalis*. Brasília, n. 22, jul./dez. 2011. p. 194.

5 CATANI, Antonio David. Emancipação social. In: HESPANHA, Pedro et al (Orgs.). *Dicionário internacional de outra economia*. São Paulo: Almedina, 2009. p. 175.

6 SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista Brasileira de Direito Público*. Belo Horizonte, n. 2, jul./set. 2003. p. 17-19.

7 ARAÚJO, Carlos Henrique. Migrações e vida nas ruas. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 89.

8 ALCANTARA, Stefania Carneiro de; ABREU, Desirée Pereira; FARIAS, Alessandra Araújo. Pessoas em situação de rua: das trajetórias de exclusão social aos processos emancipatórios de formação de consciência, identidade e sentimento de pertença. *Revista*

Em decorrência, o contato direto com tais pessoas para científicá-las e instruí-las sobre a maneira de auferir um benefício assistencial também é dificultoso, desvelando a *terceira barreira*. Ratificando tais assertivas, a pesquisa nacional sobre a população em situação de rua constatou que 88,5% não recebem qualquer benefício da Seguridade Social⁹.

3. POLÍTICAS SOCIAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Conforme lições de Pereira¹⁰, é mediante políticas sociais que direitos sociais se materializam e as necessidades humanas são atendidas, sempre sob o ponto de vista de uma cidadania ampliada. A política social é, dialeticamente contraditória, e não pode ser compreendida como um processo linear, a serviço unicamente de um setor da sociedade, pois é, concomitantemente, positiva e negativa, isto é, beneficia interesses que são contrários, de acordo com a disputa de forças.

Políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.¹¹

A política social é uma política de ação, relacionada ao Estado e aos movimentos da sociedade, escolhendo e executando decisões de interesse público, tendo como escopo influenciar o bem-estar dos indivíduos, regida por princípios de justiça social. A política social é espécie do gênero políticas públicas, compreendendo esta última todas as políticas que pressupõem a participação ativa estatal para a consecução das necessidades sociais (englobando as ações do Estado e da seara privada); ou seja, políticas públicas são “a conversão de demandas e decisões privadas e estatais em decisões e ações públicas que afetam e comprometem a todos”.¹²

A Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), institui, no seu artigo 1º, que

a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva¹³, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Mínimo existencial é “um direito às condições mínimas de existência humana digna” e, por conta disso, exige prestações estatais positivas para sua materialização. Em que pese careça de conteúdo precisamente específico, o mínimo existencial abrange direitos essenciais, inalienáveis e imensuráveis (pois envolve mais o aspecto qualitativo do que o quantitativo). A carência do mínimo existencial poda toda condição para o exercício da liberdade e, deveras, impossibilita a sobrevivência humana.¹⁴

O texto legal retrorreferido peca pela imprecisão por confundir “mínimo” e “básico”, porque o primeiro liga-se a uma noção de algo menor possível, o segundo reflete algo que serve de sustentação indispensável, uma base fundamental. Dever-se-ia, entretanto, almejar o “padrão ótimo” de satisfação das necessidades humanas, salientando-se que dito patamar depende da moralidade de cada cultura e não é sinônimo de um

Colombiana de Psicologia. Bogotá, v. 24, n. 1, ene./jun. 2015. p. 142.

9 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Rua: Aprendendo a contar*. Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. p. 97.

10 PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Política social: temas & questões*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 165-166.

11 HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, nº 55, nov. 2001. p. 31.

12 PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Política social: temas & questões*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 166-174.

13 Artigo 203 da Constituição Federal: A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...].

14 TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 177, jul./set. 1989. p. 29-30.

utópico “máximo”, mas sim relativo a medidas mais elevadas de aquisições de bens, serviços, direitos, alcançadas pelo dinamismo e positividade nas políticas sociais e nas políticas econômicas.¹⁵

A *quarta barreira*, nesse paradigma, é a percepção da substância dos “mínimos sociais” à população em situação de rua. Sposati¹⁶ aduz que os mínimos sociais compreendem a cobertura dos riscos e das garantias para os cidadãos de uma sociedade, sendo incompatível com a seletividade e o focalismo. Estabelecendo-se um “padrão societário de civilidade”, ou um “padrão básico de inclusão”, ou um “padrão de vida básico”, por meio de uma interpretação ampla e cidadã de mínimos sociais — isto é, fugindo-se de uma concepção minimalista de mínimos sociais —, visa-se atingir a sobrevivência biológica, a condição de possibilidade para trabalhar, a qualidade de vida, o desenvolvimento humano e as necessidades humanas.

A ideia de mínimo existencial tem sido utilizada para contornar barreiras impostas à concretização dos direitos básicos (notadamente em sua dimensão prestacional). Ao se reconhecer que determinado direito integra o mínimo existencial, deve-se entender que se está diante de direito subjetivo, não cabendo, assim, a alegação de ausência de recursos para efetivar as prestações estatais.¹⁷

Para se assegurar os direitos sociais às pessoas em situação de rua, imperiosa a adoção, de um lado, de políticas pública de proteção social para a cobertura das vulnerabilidades, reduzindo os riscos sociais e preconizando o estabelecimento de um padrão de vida básico, e, de outro, de políticas públicas de desenvolvimento social como educação, cultura, saúde, que enxerguem as potencialidades humanas para que, em comunhão com a tecnologia, propiciem uma vivência mais longa e de melhor qualidade.¹⁸

A Política Nacional para a População em Situação de Rua institui princípios, diretrizes e objetivos ao seu público. Destaca-se, no ordenamento jurídico brasileiro, por ser um instrumento normativo voltado especificamente às pessoas em situação de rua. Tal Política é “implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os demais entes federativos que a ela aderirem por meio de instrumento próprio” (artigo 2º, *caput*, da própria Política Nacional para a População em Situação de Rua).

Os princípios dessa Política, insculpidos no artigo 5º, preconizam, em síntese, a busca da igualdade e o repúdio às discriminações para com as pessoas em situação de rua, respeitando-as e atendendo-as como pessoas humanas dignas, com direito à convivência com a família e a comunidade, privilegiando, em última instância, a cidadania e a vida.

O tratamento homogeneizante do Estado à população em situação de rua configura, assim, a *quinta barreira* para uma consolidação da cidadania por intermédio de políticas sociais. Com efeito, os serviços públicos não desenvolvem suas “estratégias levando em conta o princípio da heterogeneidade. A indiferenciação parece ser a máxima dos serviços, quando o que se necessita são respostas diferentes para questões múltiplas”¹⁹. O desrespeito à diversidade e às diferenças de cada pessoa em situação de rua, inclusive quanto ao motivo de se estar em tal estágio, não legitima que soluções idênticas sejam tomadas invariavelmente aos distintos casos.

As diretrizes (artigo 6º)²⁰ da Política Nacional para a População em situação de Rua retratam, basicamen-

15 PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 26-31.

16 SPOSATI, Aldaíza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social & Sociedade*. n. 55, nov. 1997. p. 10-16.

17 SOUZA, Pedro Bastos de. Benefícios de renda mínima como um direito fundamental: acesso à justiça e inclusão social. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 6, n. 1, 2016. p. 171.

18 SPOSATI, Aldaíza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social & Sociedade*. n. 55, nov. 1997. p. 28-29.

19 SILVA, Rosimeire Barboza da; COSTA, Alderon Pereira da. Direitos humanos da população em situação de rua? Paradoxos e aproximações à uma vida digna. *Revista Direitos Humanos e Democracia*. n. 6, jul./dez. 2015. p. 124.

20 Art. 6º: São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua: I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; II - responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento; III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal; IV - integração das políticas públicas em cada nível

te, a promoção dos direitos sociais, civis, econômicos e políticos, que produzirão efeitos em todas as áreas do convívio social da população sem-teto, incumbindo, precipuamente, o Estado como o ator obrigatório para a concretização de seus preceitos, com a comunhão de esforços das políticas públicas entre todos os entes da federação e prevendo a participação ativa da população alvo em tais intervenções estatais. O caráter democrático, como não poderia deixar de sê-lo, é subjacente no texto da Política.

Os objetivos²¹ da Política Nacional para a População em Situação de Rua estipulam um passo além da concessão da moradia às pessoas beneficiárias, mormente por não ser a visão minimalista – que cercasse a questão social à habitação²² – adequada sequer a um atingimento de um padrão básico de vida. Por consequência, o papel visceral da Assistência Social, integrante da Seguridade Social, como “um direito social e uma ampliação para a cidadania e explicitamente reivindicada como um estatuto de política social”²³, em especial para criar programas de amparo às pessoas em situação de rua (consoante previsão do artigo 23, § 2º, inciso II, da Lei Orgânica da Assistência Social, incluído pela Lei nº 12.435/2011).

A Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, por sua vez, reconhece, em seu título – que estampa seu objetivo –, que as pessoas em situação de rua imprescindem de reinserção social. O documento ressalta que o Estado e a sociedade dirigem às pessoas sem-teto uma visão estigmatizante, desencadeando ações autoritárias e higienizantes²⁴. Ainda,

a rua não deve ser vista somente como lugar de circulação entre espaços privados, uma espécie de limbo entre situações reconhecidas, mas como espaço em si, tão abarcador e produtor de realidades como

de governo; V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução; VI - participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas; VII - incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas; VIII - respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas; IX - implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional; e X - democratização do acesso e fruição dos espaços e serviços públicos.

21 Art. 7º: São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua: I - assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda; II - garantir a formação e capacitação permanente de profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais direcionadas às pessoas em situação de rua; III - instituir a contagem oficial da população em situação de rua; IV - produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos à população em situação de rua; V - desenvolver ações educativas permanentes que contribuam para a formação de cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população em situação de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos; VI - incentivar a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre a população em situação de rua, contemplando a diversidade humana em toda a sua amplitude étnico-racial, sexual, de gênero e geracional, nas diversas áreas do conhecimento; VII - implantar centros de defesa dos direitos humanos para a população em situação de rua; VIII - incentivar a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua, bem como de sugestões para o aperfeiçoamento e melhoria das políticas públicas voltadas para esse segmento; IX - proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica; X - criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços; XI - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários, de acordo com o disposto no art. 8º; XII - implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social; XIII - implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade; e XIV - disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho.

22 Embora seja controverso, há quem distinga moradia de habitação, sendo esta a efetivação fática daquela. “A moradia é a expressão social concreta do problema de urbanização, que essencialmente consiste em uma concentração de proporções crescentes de população em determinadas cidades e uma mudança das condições de consumo e acesso a emprego da população urbanizada. A habitação é a forma física que toma a solução desse problema.” (PEDRÃO, 1989. p. 20)

23 SCHONS, Selma Maria. *Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”*: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 1999. p. 191.

24 BRASIL. Governo Federal. *Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/2297.pdf>>. Acesso em 07 jun. 2016. p. 4.

qualquer outro. Estar na rua é ocupá-la, não como violação do espaço limpo e vazio.²⁵

A citada Política, então, intenta a (re)inclusão das pessoas em situação de rua em suas famílias e na comunidade, o acesso aos direitos de todo cidadão, e o oferecimento de oportunidade de desenvolvimento social pleno, isto é, o estabelecimento de uma reinserção social que pressupõe uma intervenção estatal para a provisão de um mínimo [ou básico, ou ótimo] de bem-estar, de padrões básicos de dignidade, para considerá-las “cidadãs integrais”, sob a luz dos direitos sociais.²⁶

Os princípios da Política Nacional, para Inclusão Social da População em Situação de Rua²⁷, são: a promoção e a garantia da cidadania e dos direitos humanos; o respeito à dignidade do ser humano, sujeito de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais; o direito ao usufruto, permanência, acolhida e inserção na cidade; a não discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária e situação migratória; e a supressão de todo e qualquer ato violento e ação vexatória, inclusive os estigmas negativos e preconceitos sociais em relação à população em situação de rua.

A Política²⁸ estabelece ações estratégicas para a população sem-teto, das quais se salienta: a capacitação dos agentes do Estado ligados diretamente ao Direito (especialmente a força policial) quanto aos direitos humanos, principalmente àqueles concernentes à população em situação de rua; a responsabilização e combate à impunidade dos crimes e atos de violência contra a população em situação de rua, ampliando, assim, a possibilidade de que a rua seja um espaço de maior segurança; a promoção de capacitação, qualificação e requalificação profissional da população em situação de rua para o trabalho e emprego; a ampliação da discussão sobre níveis de renda para a população em situação de rua; a criação de alternativas de moradia para população em situação de rua nos projetos habitacionais financiados pelo Governo Federal; a estruturação da rede de acolhida, de acordo com a heterogeneidade e diversidade da população em situação de rua, reordenando práticas homogeneizadoras, massificadoras e segregacionistas na oferta dos serviços, especialmente os albergues; a inclusão de pessoas em situação de rua no Benefício de Prestação Continuada e no Programa Bolsa Família; a oferta regular de educação de jovens e adultos, especialmente no que se refere à alfabetização, com facilitação de ingresso em sala de aula em qualquer época do ano; a promoção do direito à segurança alimentar e nutricional da população em situação de rua, por meio de restaurantes populares; a garantia da atenção integral à saúde das pessoas em situação de rua e adequação das ações e serviços existentes, assegurando a equidade e o acesso universal no âmbito do Sistema Único de Saúde, com dispositivos de cuidados interdisciplinares e multiprofissionais; e a promoção de amplo acesso aos meios de informação, criação, difusão e fruição cultural.

É sabido, porém, que historicamente no Brasil a representatividade social na esfera política é marcada por partidos políticos que voltam seus holofotes muito mais ao Estado do que à sociedade civil, com raras exceções, restringindo a busca pela representatividade na sociedade civil aos momentos eleitorais e aos demais mecanismos espúrios, tais como o clientelismo e as “relações de favores”.²⁹ A representatividade por aqueles que deveriam fazê-lo à população em situação de rua, nesse cenário, é inexpressiva. Além disso,

a experiência vivida, de sofrimento e privação traz, à pessoa em situação de rua, a memória da construção social da sua inferiorização. É, dentre outras coisas, um lugar de conhecimento sobre a sociodinâmica

25 BRASIL. Governo Federal. *Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/2297.pdf>>. Acesso em 07 jun. 2016. p. 4.

26 BRASIL. Governo Federal. *Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/2297.pdf>>. Acesso em 07 jun. 2016. p. 4-6.

27 BRASIL. Governo Federal. *Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/2297.pdf>>. Acesso em 07 jun. 2016. p. 14.

28 BRASIL. Governo Federal. *Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/2297.pdf>>. Acesso em 07 jun. 2016. p. 16-22.

29 DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática do Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279.

da apartação e expõe, na explicitação das estratégias de extrema submissão, a falibilidade das políticas assistenciais, de habitação, de saúde, de trabalho e emprego. A sociedade brasileira precisa avançar para apoiar que essa memória e esse conhecimento sejam vocalizados, socializados e tidos em conta em arenas que o convertam e disponibilizem para um novo patamar de políticas públicas e civilidade.³⁰

O precipício que intermedeia o diálogo direto entre população em situação de rua e Estado é a *sexta barreira* que se depara. Os espaços públicos devem lhes propiciar instrumentos hábeis para a participação ativa e democrática na seara pública, haja vista que, nos termos da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua³¹, 95,5% dos sem-teto não participam de qualquer movimento social ou de qualquer atividade associativa, e 61,6% não possuem título de eleitor e, conseqüentemente, não votam. Do contrário, prejudica-se a participação política e, assim, elide-se a construção de uma democracia participativa em razão da rejeição da constituição de espaços públicos que sirvam à inclusão social mediante políticas públicas de bem-estar social³². A conjuntura em tela é imbricada de modo indissociável com o exercício da cidadania.

4. CIDADANIA E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

A noção sobre cidadania é diversa, dependendo do momento histórico em que se está analisando-a. Sua origem remonta à Grécia antiga, onde, em suma, cidadão era quem pertencesse a *polis*. A democracia direta ateniense era exercida, somente pela parcela pequena e limitada de cidadãos (que compunham a também restrita parcela de habitantes que detinham o atributo da cidadania), se comparada com o número total de habitantes, o que diferencia a concepção antiga e hodierna de cidadania.³³

Isso porque, veiculando um fundamento da República Federativa do Brasil (artigo 1º, inciso II, da Constituição Federal),

a cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida.³⁴

Para a existência da cidadania, é necessário que os sujeitos ajam e lutem pelos seus direitos, trazendo os assuntos aos olhos do político, transformando o cotidiano. A revolução interna, logo, deve configurar o estopim para uma cidadania plena, rompendo-se com o autoritarismo e com o consumismo típico do capitalismo, inclusive com a participação política democrática, dirigindo os sujeitos ao mundo utópico.³⁵

A cidadania deve ser plena³⁶, como a “competência humana de fazer-se sujeito, para fazer história própria

30 VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva et al. Pessoas em situação de rua no Brasil: estigmatização, desfiliação e desterritorialização. *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*. v. 7, n. 21, dez. 2008. p. 595.

31 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Rua: Aprendendo a contar*. Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. p. 99.

32 SPENGLER, Fabiana Marion; OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de. Mediação como política pública de fortalecimento da democracia participativa. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 2, n. 2, 2012. p. 139.

33 COSTA, Eder Dion de Paula. Povo e cidadania no Estado Democrático de Direito. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*. Curitiba, v. 38, 2003. p. 101-103.

34 MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. p. 76.

35 COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *O que é cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 2002. p. 73-73.

36 Nem a cidadania tutelada nem a cidadania assistida devem ser o escopo das políticas sociais. Diferentemente da cidadania plena, (a) a cidadania tutelada caracteriza-se pela concessão paternalista ou clientelista, mantendo inalterada a pobreza política, negando a cidadania plena, e (b) a cidadania assistida é uma forma mais amena de pobreza política, que, ao preferir a assistência à emancipação, reproduz igualmente a aludida pobreza, não se implicando a equalização das oportunidades, maquiando a marginalização (DEMO, 1995, p. 6-7). “Por pobreza política compreende-se a dificuldade histórica de o pobre superar a condição de objeto

e coletivamente organizada”. Acarreta o direito à assistência aos que dela necessitarem, sempre sob o viés emancipatório, realocando o mercado à posição de meio, e não como fim (característica do sistema capitalista), lugar este a ser assumido pela cidadania (ou seja: a economia a serviço da cidadania, e não o revés), perpassando pela prioridade estratégica para a educação e o conhecimento, a promoção do bem-estar e dos direitos humanos, a identidade cultural, a organização política. O Estado possui papel singular nessa trajetória rumo à emancipação.³⁷

Realmente, os pobres são excluídos da cidadania seja pela ausência de trabalho, de renda regular, de vínculos coletivos estáveis que não se limitem ao convívio familiar ou de vizinhança (sentido material), seja por não possuírem documentos atualizados (sentido formal)³⁸ — a pesquisa nacional sobre a população em situação de rua³⁹ constatou que 24,8% dessas pessoas não possuem qualquer documento de identificação.

A *sétima barreira* se ergue, portanto, pela ação assistencialista que pode revestir as políticas sociais para a população em situação de rua. O mero implemento de ações de bem-estar social para solucionar efetivamente os problemas sociais (como a exploração e a miséria), olvidando de erradicar as causas da dependência, a despeito da perspectiva da igualdade e da justiça social, configura a prática assistencialista (e não de assistência)⁴⁰.

Os programas sociais desenvolvidos nesse contexto trazem a marca ideológica do descarte social de uma população que é tratada como excedente. São programas marcados pela institucionalização de práticas que visam à retirada dessas pessoas das ruas, oferecendo, entretanto poucas possibilidades de uma reestruturação de suas vidas. O descarte introjetado pelo próprio sujeito o destitui de seu papel social.⁴¹

A assistência é um direito que deve pretender a futura desvinculação do assistido, fornecendo-lhe meios para a sobrevivência independente, ressaltados os casos em que ela é permanente e presumidamente enfrentada arduamente pelo indivíduo, como nos casos de idosos, por exemplo, onde a assistência deve ser perene. Dessa forma, “a finalidade da assistência é restaurar condições mínimas para que, no menor prazo possível, seja possível dispensá-la”, conferindo emancipação ao cidadão para que seja possível a construção de seu projeto de vida independentemente de auxílio alheio.⁴²

Até porque “os programas sociais vindos de cima para baixo são pagos e financiados pelos trabalhadores e se inscrevem num contexto muito mais complexo, que os discursos nem sequer prenunciam, ou melhor, distorcem e camuflam”⁴³. De fato, cada cidadão, principalmente por meio da carga tributária advinda dos impostos (que, diga-se, não são amenos no Brasil), financia⁴⁴ o sistema da Assistência Social. É a sociedade que se solidariza com aqueles que necessitam de assistência, sob o fundamento da solidariedade e da justiça social.

manipulado, para atingir a de sujeito consciente e organizado em torno de seus interesses. Manifesta-se na dimensão da qualidade, embora seja sempre condicionada pelas carências materiais também. Mas a essas jamais se reduz, apontando para o déficit de cidadania.” (DEMO, 2000, p. 20)

37 DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e assistida*. Campinas: Autores Associados, 1995. p. 1-6.

38 REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014. p. 196.

39 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Rua: Aprendendo a contar*. Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. p. 97.

40 ALAYÓN, Norberto. *Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?* Tradução de Balkys Villalobos de Netto. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 53-54.

41 VARANDA, Walter; ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. *Saúde e Sociedade*. São Paulo, v. 13, n. 1, jan./abr. 2004. p. 66.

42 DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e assistida*. Campinas: Autores Associados, 1995. p. 110.

43 FALEIROS, Vicente de Paula. O que é política social. São Paulo: Brasiliense, 2004. p. 18.

44 Artigo 28, *caput*, da Lei Orgânica da Assistência Social: O financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos nessa lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Nesse prisma, a crítica que se faz em relação à Política Nacional para a População em Situação de Rua, cujos fundamentos se estendem à Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, é que, ao ocultar as causas estruturais da situação de rua, filia-se à ideologia liberal e individualizante que culpabiliza o sujeito pelo infortúnio sofrido. Ou seja: não é a situação de rua que é o cerne da Política, mas os seus prováveis beneficiários. Esse modo reducionista de lidar com o problema deságua na ausência de políticas públicas que atendam adequadamente à complexidade inerente à situação de rua.⁴⁵

Ora, “ter um teto ou um chão é um mínimo social plenamente possível, principalmente num país de dimensões continentais como o nosso”⁴⁶. No entanto, o contexto político-econômico que circunda (e penetra) no Estado influi, decisivamente, no modo de se conceber as políticas sociais para os necessitados.

A atual onda neoliberal que permeia o ocidente apregoa a ideia de que o Estado não deve intervir nas políticas sociais de seguridade social, porquanto o mercado regularia as questões de tal ordem por meio de uma economia totalmente livre⁴⁷. Destarte, o neoliberalismo se funda na ideia de menos Estado e mais mercado, favorecendo-se o individualismo e não o igualitarismo⁴⁸. O neoliberalismo iniciou, efetivamente, a sua jornada em terras brasileiras a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso e a inauguração do Plano Real, constituído na administração de Itamar Franco⁴⁹.

Corroborando, Mises⁵⁰, um dos expoentes do neoliberalismo, aduz:

O problema dos incapacitados é um problema específico da civilização humana e da sociedade. Animais aleijados morrem logo; de fome ou nas garras dos adversários de sua espécie. O homem selvagem não se apiedava dos inválidos; muitas tribos praticavam métodos brutais de extermínio, aos quais os nazistas recorreram no nosso tempo. A própria existência de um número relativamente maior de inválidos é, por mais paradoxal que pareça, um traço característico da civilização e do bem-estar material.

Nesse diapasão, a *oitava barreira* se encontra na postura brasileira de afeição, ainda que com ressalvas, ao neoliberalismo⁵¹, acarretando a diminuição da intervenção estatal, agente mais relevante no oferecimento de instrumentos para a luta pela cidadania das pessoas em situação de rua. O abstencionismo estatal, em particular quanto à população em situação de rua, reduz deveras as esperanças de reinserção social⁵², obtenção de emprego, de educação, de segurança, enfim, de superação da condição vulnerável da qual as pessoas sem-teto são reféns.

Por isso que é “urgente a organização de uma agenda mínima para a defesa dos direitos sociais ainda remanescentes do Texto Constitucional, bem como na busca da instituição de novos direitos”⁵³. A aceitação

45 SILVA, Rosimeire Barboza da; COSTA, Alderon Pereira da. Direitos humanos da população em situação de rua? Paradoxos e aproximações a uma vida digna. *Revista Direitos Humanos e Democracia*. n. 6, jul./dez. 2015. p. 122.

46 SPOSATI, Aldaiza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social & Sociedade*. n. 55, nov. 1997. p. 12.

47 COSTA, José Ricardo Caetano. Neoconservadorismo e direitos previdenciários: a (des)constituição dos direitos sociais previdenciários nas duas últimas décadas In: BRAUNER, Maria Claudia Crespo; LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante (Orgs.). *Direito e justiça social: a construção jurídica dos direitos de cidadania*. Rio Grande: Editora da Furg, 2015. p. 87-88.

48 MACHADO, Aquidaban F. Políticas públicas no Estado do bem-estar social e no neoliberalismo: alguns aspectos. *Direito em Debate*. n. 20, jul./dez. 2003. p. 91.

49 CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. *Aurora*. n. 3, dez. 2008. p. 39.

50 MISES, Ludwig von. *Ação humana: um tratado de economia*. 3ª ed. rev. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. p. 945.

51 “Com a tendente afirmação dos neoliberais, nos quais aparece uma declarada indisposição quanto à Assistência, especialmente a do Estado, quando está de volta a ideia do pobre como alguém que não deu certo no mercado e outras limitações [...], pode-se falar em cidadania em Estados onde o bem-estar fica reservado a um contingente quase inexpressivo da população? Seria então a cidadania um privilégio dessa minoria? Como fica, nesse caso, o seu caráter ‘universalizante?’” (SCHONS, 1999, p. 49)

52 Já se afirmou que “o neoliberalismo se difere do nazismo apenas nos seus métodos, pois, enquanto no nazismo, como em outros sistemas políticos totalitários, a violência se impõe pelo terror e pela força, no neoliberalismo a violência se dá pela intimidação e pela exclusão social” (MOREIRA, 2007, p. 181).

53 COSTA, José Ricardo Caetano. Neoconservadorismo e direitos previdenciários: a (des)constituição dos direitos sociais previdenciários nas duas últimas duas décadas In: BRAUNER, Maria Claudia Crespo; LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante (Orgs.).

da política neoliberal, no âmbito nacional, em sua pura essência, é inconstitucional, em virtude da orientação preponderantemente social que norteia a Constituição Federal brasileira, alcunhada de “cidadã”. A assunção de forma diversa de gerir e conduzir o Estado brasileiro significa romper com o pacto social em detrimento da solidariedade, da redução das desigualdades sociais, da justiça social, e, em última análise, da dignidade da pessoa humana.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas sociais enfrentam desafios (barreiras) para uma efetiva cidadania para a população em situação de rua. São empecilhos ligados ora à condição especial que estão submetidas às respectivas pessoas, ora ao modelo econômico vigente, ora à ótica sobre as políticas sociais implantadas pelo Estado, ora a fatores outros.

Sinteticamente, as barreiras são: (a) considerar a situação de rua como um estado, e não como um processo, tolhendo as esperanças de superação, bem como retratar a rua como uma possível moradia; (b) a dificuldade de pesquisa, mapeamento e conhecimento mais detalhado sobre as pessoas em situação de rua; (c) a dificuldade de cientificação da população em situação de rua acerca dos direitos que lhe pertencem; (d) o estabelecimento de um mínimo social, de um padrão de vida básico ou de um padrão de vida ótimo para a população em situação de rua, na conjuntura da Lei Orgânica da Assistência Social; (e) o tratamento homogêneo do Estado para com a população em situação de rua; (f) a ausência de voz direta e de representatividade política das pessoas em situação de rua nos espaços públicos; (g) o caráter assistencialista que pode assumir as políticas sociais para a população em situação de rua, não como uma medida emancipatória; e (h) a intimidade atual do cenário político brasileiro com o neoliberalismo.

Diante da complexidade, é impossível se esgotar o diagnóstico das ditas barreiras. No entanto, a identificação daquelas que mais se destacam propicia que se aja objetivando a sua superação. Outrossim, rastreado-se os obstáculos, inevitavelmente se descobrem questões que podem passar despercebidas na apreciação do objeto central, propiciando um aprofundamento do debate sobre a forma procedimental estatal a respeito da população em situação de rua.

E isso, evidentemente, dialoga com a cidadania e com a dignidade da pessoa humana. Em um sistema em que o mercado dita a forma de vivência da sociedade, com o aval do Estado, o triunfo de um projeto de vida sem os instrumentos necessários para tanto é uma ação quase impossível. É inegável a descrença no sentido de que as pessoas sem-teto não adquirirão, por si sós, moradia, educação de qualidade, saúde, em resumo, condições mínimas existenciais. Daí o papel decisivo do Estado nesse jogo da sobrevivência.

Seja amenizando o apetite insaciável do capitalismo, abrindo-se gigantescas brechas no seu modelo ideal para ingressar uma visão da importância social de respeito aos vulneráveis, submetendo o mercado à cidadania (o que desnaturaria o capitalismo), seja por meio da instauração de uma sociedade alternativa, a população em situação de rua requer proteção e, além disso, de munição social suficiente para que a assistência possa ser, futuramente, dispensada. Dessa forma, a luta da população em situação de rua pela cidadania e pela dignidade da pessoa humana traduz-se em destruir barreiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALAYÓN, Norberto. *Assistência e assistencialismo: controle dos pobres ou erradicação da pobreza?* Tradução de Balkys Villalobos de Netto. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- ALCANTARA, Stefania Carneiro de; ABREU, Desirée Pereira; FARIAS, Alessandra Araújo. Pessoas em situação de rua: das trajetórias de exclusão social aos processos emancipatórios de formação de consciência, identidade e sentimento de pertença. *Revista Colombiana de Psicologia*, Bogotá, v. 24, n. 1, p. 129-143, ene./jun. 2015.
- ARAÚJO, Carlos Henrique. Migrações e vida nas ruas. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 88-120.
- BRASIL. Governo Federal. *Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua*. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/noticias/arquivos/2297.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Rua: Aprendendo a contar*. Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.
- CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. *Aurora*. n. 3, p. 37-46, dez. 2008.
- CATTANI, Antonio David. Emancipação social. In: HESPANHA, Pedro et al (Orgs.). *Dicionário internacional de outra economia*. São Paulo: Almedina, 2009. p. 175-180.
- COSTA, Eder Dion de Paula. Povo e cidadania no Estado Democrático de Direito. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, Curitiba, v. 38, p. 101-121, 2003.
- COSTA, José Ricardo Caetano. Neoconservadorismo e direitos previdenciários: a (des)constituição dos direitos sociais previdenciários nas duas últimas duas décadas In: BRAUNER, Maria Claudia Crespo; LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante (Orgs.). *Direito e justiça social: a construção jurídica dos direitos de cidadania*. Rio Grande: Editora da Furg, 2015. p. 85-112.
- COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *O que é cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 2002.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática do Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-302.
- DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada e assistida*. Campinas: Autores Associados, 1995.
- _____. *Política social, educação e cidadania*. 3ª ed. Campinas: Papyrus, 2000.
- FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, nº 55, p. 30-41, nov. 2001.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MACHADO, Aquidaban F. Políticas públicas no Estado do bem-estar social e no neoliberalismo: alguns aspectos. *Direito em Debate*. n. 20, p. 73-98, jul./dez. 2003.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MISES, Ludwig von. *Ação humana: um tratado de economia*. 3ª ed. rev. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

MOREIRA, Ranúlio Mendes. O neoliberalismo e a banalização da injustiça social. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*. v. 45, n. 75, p. 173-184, jan./jun. 2007.

PEDRÃO, Fernando. A economia da produção social de moradia. *Rua*, Salvador, v. 2, n. 1, p. 19-35, 1989.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. *Política social: temas & questões*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flavio Cruz; MACHADO, Simone. Populações em situação de rua: os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. *Temporalis*. Brasília, n. 22, p. 191-215, jul./dez. 2011.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. *Vozes do bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, n. 2, p. 1-46, jul./set. 2003.

SCHONS, Selma Maria. *Assistência social entre a ordem e a "des-ordem": mistificação dos direitos sociais e da cidadania*. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, Rosimeire Barboza da; COSTA, Alderon Pereira da. Direitos humanos da população em situação de rua? Paradoxos e aproximações a uma vida digna. *Revista Direitos Humanos e Democracia*. n. 6, p. 117-135, jul./dez. 2015.

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. *Moradores de rua*. São Paulo: Pólis, 1992.

SPOSATI, Aldaíza. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. *Serviço Social & Sociedade*. n. 55, p. 9-38, nov. 1997.

SOUZA, Pedro Bastos de. Benefícios de renda mínima como um direito fundamental: acesso à justiça e inclusão social. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 6, n. 1, p. 166-183, 2016.

SPENGLER, Fabiana Marion; OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de. Mediação como política pública de fortalecimento da democracia participativa. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Brasília, v. 2, n. 2, p. 131-140, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 177, p. 29-49, jul./set. 1989.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva et al. Pessoas em situação de rua no Brasil: estigmatização, desfiliação e desterritorialização. *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*. v. 7, n. 21, 556-605, dez. 2008.

VARANDA, Walter; ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 56-69, jan./abr. 2004.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.