

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

CALVIN DA CAS FURTADO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS: O HISTÓRICO DE INSERÇÃO  
DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO DISQUE DIREITOS HUMANOS**

Porto Alegre

2017

CALVIN DA CAS FURTADO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS: O HISTÓRICO DE INSERÇÃO  
DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO DISQUE DIREITOS HUMANOS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Patrice Schuch

Porto Alegre

2017

### CIP - Catalogação na Publicação

Furtado, Calvin da Cas  
POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS: O HISTÓRICO  
DE INSERÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO  
DISQUE DIREITOS HUMANOS / Calvin da Cas Furtado. --  
2017.  
122 f.  
Orientadora: Patrice Schuch.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Estado. 2. direitos humanos. 3. políticas  
públicas. 4. produção de legibilidade. 5. população em  
situação de rua. I. Schuch, Patrice, orient. II.  
Título.

CALVIN DA CAS FURTADO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS: O HISTÓRICO DE INSERÇÃO  
DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO DISQUE DIREITOS HUMANOS**

Dissertação final submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Patrice Schuch

Aprovado em: Porto Alegre, 10 de março de 2017.

---

Prof. Dra. Patrice Schuch (PPG em Políticas Públicas/UFRGS) - Orientadora

---

Prof. Dr. Carlos Alberto Steil (PPG em Antropologia Social/UFRGS e PPG em Políticas Públicas/UFRGS)

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Maria Gabriela Godoy (PPG em Saúde Coletiva/UFRGS)

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Melissa Pimenta (Departamento de Sociologia/UFRGS)

Porto Alegre

2017

## **AGRADECIMENTOS**

*Este projeto representa um grande esforço de disciplina, dedicação e renúncia. Um verdadeiro desafio. Um calvário. Durante o curto período que estive vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, tudo mudou. O que era sólido se liquefez. O que era líquido vaporizou-se. Felizmente eu não estive sozinho.*

*Agradeço a minha orientadora, Patrice Schuch, pelo aceite em orientar o meu projeto, fator me passou segurança para concluir este desafio. Ao senhor Manoel Passos e a senhora Márcia Medeiros, que foram as pessoas que mais apostaram em mim e no meu potencial para prestasse esta seleção. À minha mãe Emerita, ao meu irmão Lucas, as duas pessoas mais importantes da minha vida.*

*Agradeço a todos as professoras e professores que participaram da minha formação neste curso de mestrado. Agradeço a todas as pessoas que colaboraram com este estudo diretamente, contribuindo com seu testemunho, atenção e disponibilidade. À Clarice e à Flor. À equipe do Agridoce Café, lugar me deu oportunidade de trabalhar para concluir este mestrado e onde encontrei pessoas incríveis.*

*As coisas mudaram tanto que eu nem me lembro de como eram no começo, testemunho de um final que pode também representar um glorioso (re)começo.*

*Dedico este trabalho a todas as pessoas em situação ou com trajetória de rua através de um singelo verso recortado de um samba de Nelson Cavaquinho, chamado Caridade:*

*“Sei que a maior herança que eu tenho na vida, é meu coração, amigo dos aflitos. Sei que não perco nada em pensar assim, porque amanhã, não sei o que será de mim”.*

## RESUMO

Os processos que compõem as políticas públicas marcam um movimento próprio de “fazer o Estado” na prática. Em relação ao Estado, é possível enquadrá-lo enquanto um projeto permanentemente incompleto, visto que se constitui e se renova gradualmente, isto é, produz efeitos na realidade, o que permite a eclosão de novas subjetividades, novos atores sociais, novos sujeitos políticos a serem incorporados. O presente estudo articula um referencial teórico da área das políticas públicas e da antropologia social e tem como objetivo analisar a inserção da população em situação de rua nas políticas públicas do Brasil a partir da interface entre as políticas públicas e os direitos humanos. Para isto, propõe uma revisão bibliográfica sobre a evolução do tema dos direitos humanos, a elaboração de uma narrativa que reconstitua este histórico de inserção a partir da perspectiva vivencial de lideranças nacionais do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). Analisa-se o efeito da linguagem dos direitos humanos na prática destes sujeitos, bem como, o efeito de Estado a partir de técnicas de produção de legibilidade e inscrição política de populações. Apresentam-se os dados produzidos pelo Disque Direitos Humanos e as implicações de uma denúncia de violação de direitos humanos realizada em Porto Alegre, com a intenção de ilustrar a dramaticidade destas tramas sociais.

### **Palavras-chave**

Estado, direitos humanos, políticas públicas, produção de legibilidade, população em situação de rua.

## **ABSTRACT**

The processes that compose public policies mark a movement of "doing the State" in practice. In relation to the State, it is possible to frame it as a permanently incomplete project, since it is gradually constituted and renewed, that is, it produces effects in reality, which allows the emergence of new subjectivities, new social actors, new political subjects that need to be incorporated. The present study articulates a theoretical reference of the area of the public policies and the social anthropology and aims to analyze the insertion of homeless people in the public policies of Brazil from the interface between public policies and human rights. For this, it proposes a bibliographical revision on the evolution of the theme of human rights, the elaboration of a narrative that reconstructs this history of insertion from the experiential perspective of national leaderships of the Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). The effect of the language of human rights in the practice of these subjects is analyzed, as well as the effect of the State from techniques of production of legibility and political inscription of populations. We present the data produced by the Disque Direitos Humanos and the implications of a report of human rights violations in Porto Alegre to illustrate the drama of these social networks.

### **Keywords**

State, human rights, public policies, homeless people, legibility effect.

## RESÚMEN

Los procesos que conforman las políticas públicas marcan un movimiento propio de "hacer el estado" en la práctica. ÉS posible enmarcar el estado como un proyecto permanente incompleto, puesto que se constituye y se renueva poco a poco, es decir, el estado tiene efecto en la realidad, lo que permite la emergencia de nuevas subjetividades, nuevos actores sociales, nuevos sujetos políticos que necesitan ser incorporados. En este estudio se articula un campo teórico de la política pública y la antropología social y tiene como objetivo analizar la inclusión de las personas sin hogar en las políticas públicas en Brasil desde la interfaz entre la política pública y los derechos humanos. Con este fin se propone una revisión de la literatura sobre la evolución de la cuestión de los derechos humanos y se desarrolla una narrativa que busca reconstruir esta historia de inserción desde la perspectiva de la experiencia de los líderes nacionales del Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). Si tiene el objetivo de analizar el efecto del lenguaje de los derechos humanos en la vida práctica de los sujetos y, de la misma manera, el efecto causado por las técnicas de producción de legibilidad, las cuales sirven para políticamente inscribir poblaciones. Se presentan los datos producidos por el Disque Direitos Humanos y las implicaciones de una denuncia de violación de los derechos humanos que tuvieron lugar en Porto Alegre para ilustrar el drama de estas redes sociales.

### **Palabras clave**

Estado, derechos humanos, políticas públicas, población sin hogar, producción de legibilidad.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMENCAR: Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente

Anatel: Agência Nacional de Telecomunicações

Cecria: Centro de Referências, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes

Censo Suas: Censo do Sistema Único de Assistência Social

CIAMP-Rua: Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua

CNDDH: Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis

CONGEMAS: Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social

CRAS: Centros de Referência em Assistência Social

CREAS: Centros de Referências Especializados em Assistência Social (CREAS)

DMLU: Departamento de Mobilidade e Limpeza Urbana

DONDH: Departamento Nacional de Ouvidoria dos Direitos Humanos

DUDH: Declaração Universal dos Direitos do Humanos

EPTC: Empresa Pública de Transporte e Circulação

FASC: Fundação de Assistência Social

GTI: Grupo de Trabalho Interministerial para Elaboração da Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua

IFCH: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MMIRDH: Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, e dos Direitos Humanos

MNCR: Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis

MNPR: Movimento Nacional da População de Rua

NMS: Novos Movimentos Sociais

ONG: Organização Não-Governamental

ONU: Organização das Nações Unidas

PNDH3: Programa Nacional de Direitos Humanos

PPDDH: Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos

SDH-PR: Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República

SEDH-MJC: Secretaria Especial dos Direitos Humanos do o Ministério da Justiça e Cidadania

SEDH-PR: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

UFRGS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
1.1 PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES SOBRE ESTE ESTUDO .....	20
<b>2. DIREITOS HUMANOS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA</b> .....	<b>24</b>
2.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE OS DIREITOS HUMANOS.....	24
2.2 A SITUACIONALIDADE DE RUA COMO TEMA GLOBAL: O DIREITO À VIDA E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA.....	27
2.3 EMANCIPAÇÃO E REGULAÇÃO .....	33
2.4 SOBRE A PERSPECTIVA VIVENCIAL DO SUJEITO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS .....	36
2.5 DIREITOS HUMANOS, ESTADO E SOCIEDADE .....	40
<b>3. POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA</b> .....	<b>44</b>
3.1 DIREITO DOS MAIS E MENOS HUMANOS: HISTÓRICO DA INSERÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	45
3.2 FORMAÇÃO DA AGENDA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O DISQUE DIREITOS HUMANOS .....	53
3.3 PRESIDENTE LULA ENQUANTO <i>POLICY ENTREPRENEUR</i> A PARTIR DO MODELO ANALÍTICO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS.....	59
<b>4. PRODUÇÃO DE LEGIBILIDADE E O DISQUE DIREITOS HUMANOS</b> .....	<b>67</b>
4.1 ESTADO E RAZÃO GOVERNAMENTAL .....	67
4.2 ANTROPOLOGIA SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: DIÁLOGOS POSSÍVEIS 71	
4.3 PRODUÇÃO DE LEGIBILIDADE: O SERVIÇO DE UTILIDADE PÚBLICA A LUZ DE CONCEITOS ANTROPOLÓGICOS.....	74
4.4 LEGIBILIDADE NA PRÁTICA: DESCRIÇÃO DOS DADOS SOBRE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DO DISQUE DIREITOS HUMANOS ENTRE O PERÍODO DE 2011 ATÉ 2015 .....	84
4.5 ‘A PONTA DE UM ICEBERG’: O EFEITO DOS DIREITOS HUMANOS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....	91

<b>5. O ESTADO NA PRÁTICA: OBSERVAÇÕES SOBRE UM CASO OCORRIDO EM PORTO ALEGRE.....</b>	<b>95</b>
5.1 PORTO ALEGRE E A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .....	95
5.2 MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA: GÊNESE E LUTAS ..	99
5.3 UMA DENÚNCIA COMO GATILHO DA REDE DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS .....	102
5.4 UMA LUTA QUE CONTINUA .....	106
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>109</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>116</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As diferentes técnicas de coleta de dados e os constructos teóricos da antropologia social podem compor uma estratégia de enquadramento interessante junto aos modelos analíticos próprios do campo das políticas públicas no sentido de analisar interpretativamente estes mecanismos de Estado e de governo. Podemos ler, grosso modo, as políticas públicas enquanto arranjos legislativos e institucionais que são operacionalizados pelo Estado – e também a partir do Estado – e que tem seu público-alvo, em última instância, as populações; independentemente se a matriz destas políticas públicas seja regulatória, distributiva, redistributiva ou constitutiva. O desafio seria entender o Estado como um projeto permanentemente incompleto, visto que ele se constitui e se renova gradualmente a partir da eclosão de novas subjetividades, novos atores sociais, novos sujeitos políticos que precisam ser incorporados.

Interessa-me dar seguimento e aprofundar as discussões a respeito dos processos de formação do Estado e, para isto, proponho começarmos especialmente pela contribuição de Michel Foucault durante os cursos ministrados no Collège de France entre os anos de 1977, 1978 e 1979. O autor situa sua análise no fenômeno de surgimento da população como fator que impulsiona o desenvolvimento de uma nova arte de governar o Estado. A partir da difusão da estatística – e o autor analisa o termo desde sua acepção etimológica – enquanto um conhecimento particular desta nova razão governamental no trânsito do modelo de gestão da família para o da população, que irá pouco a pouco revelar seus próprios índices e regularidades. A isto Foucault (2008a; 2008b) chama governamentalidade, que tem como dispositivo técnico essencial os dispositivos de segurança.

A partir do aporte foucaultiano em relação ao tema do Estado, a intenção é dirigir a interpretação para o *efeito de Estado* a partir das técnicas de produção de legibilidade. É a partir da leitura destes aparatos, como estratégia de tornar legível juridicamente e inteligível praticamente uma determinada categoria social, que abre-se um vasto campo para que ocorram novas inscrições políticas para dentro do arranjo estatal. Ao fim e ao cabo, da produção de legibilidade à abertura para novas inscrições políticas, o Estado parece refundar-se em um movimento centrífugo em relação às suas margens, quando começa a difundir técnicas de racionalização, simplificação e padronização (Scott, 1998), enquanto o efeito de inscrição política pode ser lido como uma força centrípeta, e assim podemos verificar o

Estado sendo experimentado a partir da colonização dos espaços deliberativos, paritários e de representação cujos protagonistas situam-se às margens deste Estado (DAS, POOLE, 2008).

O presente estudo pretende responder a questão de “como a população em situação de rua foi incorporada nas políticas públicas brasileiras?”. Avalio a hipótese de que a população tenha sido inserida a partir da interface entre as políticas públicas e os direitos humanos e, em caso afirmativo, é interessante compreender como a população em situação de rua utiliza-se praticamente desta retórica dos direitos humanos e identificar seus efeitos principais.

Dentro deste recorte em relação ao tema do Estado, o presente estudo tem como objetivo geral analisar o processo de inclusão da população em situação de rua nas políticas públicas brasileiras a partir da interface entre as políticas públicas e os direitos humanos. Para tanto, recorre-se a uma revisão bibliográfica sobre o tema dos direitos humanos atentando para como se tem problematizado a questão da situacionalidade de rua internacionalmente. Atualmente, a Organização das Nações Unidas (ONU), possui uma relatoria especial que debate a questão sob o viés do direito a uma moradia adequada pertencer de forma integrada e indissociável ao direito à vida. Debate-se a questão dos direitos humanos enquanto uma ferramenta de emancipação e regulação (SANTOS, 1989) e apresenta-se a importância de se dar ênfase aos direitos humanos a partir da perspectiva vivencial dos sujeitos que os mobilizam praticamente. Isto é, a partir do entendimento dos direitos humanos na sua forma contra-hegemônica (SANTOS, 2013), “com gente dentro” (RIFIOTIS, 2014), para além das prescrições normativas dos manuais. Se mais que proclamar novos direitos, é tempo de garantir a aplicação dos direitos já existentes – conforme analisa criticamente Norberto Bobbio (BOBBIO, 2004) –, o estudo propõe uma narrativa que descreve o processo de inserção nas políticas públicas a partir do depoimento de lideranças nacionais do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), do depoimento de cargos técnicos que atuam na Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) do Ministério da Justiça e Cidadania (MJC), da pesquisa bibliográfica e da análise de documentos.

Um objetivo específico deste estudo é o de enquadrar o serviço de utilidade pública do Disque Direitos Humanos como um dispositivo de produção de legibilidade. Atualmente coordenado pelo Departamento Nacional de Ouvidoria dos Direitos Humanos (DONDH), o serviço recebe, analisa e encaminha denúncias de violações dos direitos humanos em todo o território nacional. Contudo, para que seja possível entender o Disque Direitos Humanos como um dispositivo de produção de legibilidade, será necessário historicizar o processo de

inclusão da categoria população em situação de rua enquanto um grupo vulnerável a ser beneficiário do serviço. Aqui, novamente, apostaremos no enfoque que privilegie a perspectiva vivencial dos atores sociais envolvidos, no sentido de tensioná-los a analisar a produção de legibilidade a partir de seus efeitos principais na realidade. A partir do *case* de inclusão da população em situação de rua no Disque Direitos Humanos, pretende-se analisar qual o efeito principal do processo de inscrição política da população em situação de rua a partir da questão dos direitos humanos.

Outro objetivo específico deste estudo é descrever uma situação prática que contemple a complexidade destas tramas sociais nas quais verificamos verdadeiros embates entre diferentes atores sociais com o Estado. Ao analisar um caso de denúncia de violação de direitos humanos, realizado por uma pessoa em situação de rua em Porto Alegre, objetiva-se evidenciar como a participação da população em situação de rua ocorre a partir de dinâmicas que as posicionam simultaneamente “a partir e contra o Estado” (SCHUCH, 2015). O caso em questão motivou a criação da “Patrulha dos Direitos Humanos” - processo acompanhado de perto por Lemões (2015) – e teve como justificativa as denúncias realizadas por pessoas em situação de rua em relação a violência policial e ao receio de medidas de higienização social em um período próximo a realização da Copa do Mundo em Porto Alegre, no ano de 2014. A partir da reconstituição deste caso, realizado a partir de entrevistas com pessoas diretamente envolvidas, é possível verificar como os atores sociais põe em prática a retórica dos direitos humanos na criação de uma rede de proteção entre movimento social e sociedade civil organizada.

Acredito que a pouca produção acadêmica em relação a situacionalidade de rua, mesmo reconhecendo o exponencial crescimento que a temática vem tendo a nível das ciências sociais, da saúde coletiva e do serviço social – especialmente a partir de 2009, data que marca a publicação do Decreto Presidencial nº 7053 que cria a Política Nacional para a População em Situação de Rua – seja uma das principais motivações para a realização deste trabalho. Da mesma forma, interessa-me colaborar com esta discussão contemporânea em relação ao Estado, reconhecendo uma linha interpretativa que parte de Foucault (2008a; 2008b), e que contemporaneamente ganhou importantes revisões e contribuições, tais como as propostas por Scott (1998), Trouillot (2001), Mitchell (2006), Das e Poole (2008). Reconheço como possível a linha de pesquisa apontada por Shore (2010), que avalia o quanto o campo das políticas públicas pode constituir-se como uma área de interesse importante para antropologia social, especialmente a partir do potencial da etnografia no entendimento das

políticas públicas a partir dos seus efeitos – ainda que este trabalho não seja o resultado de uma etnografia. Dito isto, reconheço também o contrário desta afirmação, no sentido de verificar o quanto a antropologia social pode contribuir para o desenvolvimento do campo das políticas públicas – que possui lacunas importantes a serem preenchidas (FARIA, 2003). Por ser um campo marcadamente multidisciplinar, o estudo acaba por ter de transitar entre um referencial que ora parece mais pertinente se o fosse utilizado em um trabalho (“apenas”) de antropologia social, ao passo que se utiliza de contribuições próprias das políticas públicas e também da ciência política. Defendo que este trânsito é profícuo e que vai ao encontro de colaborar e fomentar a realização de trabalhos que pretendam abordar a políticas públicas de forma interpretativa, utilizando-se de uma metodologia notadamente qualitativa.

Um dos principais desafios da pesquisa social está em articular a construção teórica e as experiências práticas em campo, a partir da coleta de dados primários e secundários e sua posterior análise. Anterior a quaisquer tentativas de recorte de um universo a ser estudado, a definição de um tema de estudo, elaboração de um método e a constituição de um campo, com seus interlocutores e seus espaços dialógicos, é uma construção que representa e estabelece relações de poder; o que torna tais escolhas, sumariamente, um ato político. Este cálculo sobre o que merece ser pesquisado e o que é permitido que se pesquise situa e inscreve a ciência nos processos democráticos. Em termos metodológicos, utilizei-me da realização de entrevistas semiestruturadas que foram dirigidas em profundidade para a coleta dos dados primários, que foram realizadas em geral por Skype com os atores sociais que residiam fora do Rio Grande do Sul, e de forma presencial com os atores sociais que residiam em Porto Alegre. Os dados secundários foram compostos pela revisão bibliográfica e pela análise de documentos que privilegiaram um apanhado histórico sobre a situacionalidade de rua no Brasil.

Compõe os dados primários deste estudo um total de dez entrevistas realizadas com: (1) o coordenador-geral dos Direitos da População em Situação de Rua da SEDH-MJC e coordenador do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), senhor Carlos Alberto Ricardo Júnior; (2) a coordena do Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos e então coordenadora do serviço do Disque Direitos Humanos, senhora Irina Bacci; (3) a ex-Ministra da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, responsável pelo processo de criação de uma coordenação-geral sobre Direitos da População em Situação de Rua na SEDH-MJC e que esteve à frente no processo de implantação do serviço do Disque Direitos

Humanos, senhora Maria do Rosário; (4) a liderança e integrante da coordenação nacional do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), representante da população em situação de rua no CIAMP-Rua, representante da população em situação de rua no Conselho Técnico de Saúde, e integrante da coordenação nacional do MNPR, senhora Maria Lúcia Pereira da Silva; (5) a liderança e integrante da coordenação nacional do MNPR, representante da população em situação de rua no CIAMP-Rua, representante da população em situação de rua no Conselho Nacional de Assistência Social, senhor Samuel Rodrigues; (6) a liderança e integrante da coordenação nacional do MNPR, representante da população em situação de rua no CIAMP-Rua, representante da sociedade civil no Conselho Nacional dos Direitos Humanos e coordenador da comissão que trata sobre os direitos da população em situação de rua neste conselho, senhor Leonildo Monteiro; (7) o secretário-executivo nacional da ONG Pastoral do Povo da Rua, entidade que se constitui como uma das principais apoiadoras do MNPR a nível nacional, senhor Gladston Figueiredo; (8) a liderança e integrante da coordenação nacional do MNPR, que participou da mobilização em Porto Alegre a respeito das investigações de um caso de violação de direitos humanos, senhor Richard Campos; (9) a liderança e militante do MNPR-RS, que participou da mobilização em Porto Alegre a respeito das investigações de um caso de violação de direitos humanos, senhora Veridiana Farias Machado; (10) a advogada e militante dos direitos humanos, que participou da mobilização em Porto Alegre a respeito das investigações de um caso de violação de direitos humanos, senhora Consuello Garcia. Para sistematizar os dados primários coletados foi utilizado o suporte do softwares *NVivo Qualitative Research*, que permitem a seleção conteúdos de fontes diferentes a partir de categorias de convergência que facilitam a organização das informações.

Compõem os dados secundários deste estudo os dados sobre violações de direitos humanos incluídos nos balanços anuais do serviço de utilidade pública Disque Direitos Humanos durante o período de 2011 até 2015, que estão disponíveis para livre consulta no site da SEDH-MJC; o relatório resultando do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua; o sumário executivo da Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, bem como, a publicação final desta pesquisa, intitulada “*Rua aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua*”; o documento que apresenta Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3); o último levantamento quantitativo sobre população em situação de rua divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) intitulado “*Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil*”; o Decreto Presidencial de 25 de outubro de 2006, que cria o Grupo de Trabalho Interministerial para

inclusão da população de rua nas políticas públicas brasileiras; o Decreto Presidencial nº 7053 que institui a Política Nacional para a População de Rua e o CIAMP-Rua; os relatórios sobre as atividades desenvolvidas dentro do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH).

O primeiro capítulo pretende introduzir a problemática da população em situação de rua e sua relação com o tema dos direitos humanos. Inicia-se com um breve apanhado sobre a evolução da temática dos direitos humanos no século XX através da contribuição de Norberto Bobbio (2004), que caracteriza nosso tempo como a “era dos direitos”, e da análise das implicações históricas das declarações internacionais presentes em Lyn Hunt (2009). A seguir, recorre-se às recentes discussões sobre a situacionalidade de rua a partir da relação entre o direito a uma moradia adequada e o direito à vida. Apresenta-se dois relatórios debatidos junto às Organizações das Nações Unidas (ONU) pela Relatora Especial sobre uma habitação adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito, Leilani Farha (2015; 2016) para contextualizar a evolução deste debate à nível mundial. A seguir, abordar-se-á a questão dos direitos humanos de forma relacional a partir da perspectiva da regulação e da emancipação, reflexão presente especialmente nos textos de Boaventura Sousa Santos (1989; 1991; 1997; 1998; 2007; 2013). Analisa-se também a relação entre direitos humanos e a perspectiva vivencial do sujeito, através da contribuição de Theophilos Rifiotis (2006; 2007; 2010; 2014). Nesta dinâmica, a ênfase em relação aos direitos humanos se dá a partir de como estes são assimilados e experimentados pelos sujeitos em suas práticas, isto é, para além das convenções e dos discursos.

O segundo capítulo dá início à articulação entre entrevistas diretas com atores sociais e análise de documentos de modo a reconstituir alguns processos emblemáticos, especialmente dedicados à formação da agenda da população de rua no âmbito do Governo Federal a partir da interface com o tema dos direitos humanos. Para tanto, uma vez que não existem pesquisas que tratem do histórico de inclusão da população em situação de rua nas políticas públicas brasileiras de maneira geral, salvo alguns estudos específicos sobre alguma iniciativa isolada, optou-se por priorizar a audição dos atores sociais que estiveram envolvidos neste processo. A intenção aqui é a de traçar uma narrativa, a partir da perspectiva vivencial destes atores sociais, que aborde os fatos emblemáticos e os principais marcos na inclusão da população em situação de rua nas políticas públicas. Recordaremos os primeiros passos da formação do MNPR e o processo de discussão junto ao grupo de trabalho interministerial que

culminou na criação da Política Nacional para População em Situação de Rua a partir do Decreto Nº 7053. Em relação ao tema dos direitos humanos, propriamente, analisaremos, com ênfase na perspectiva vivencial dos atores sociais, a repercussão de algumas medidas presentes no PNDH-3, que determinou a criação do Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos e do Disque Direitos Humanos, que passou a integrar a população em situação de rua como um dos grupos vulneráveis. Orientado ainda pelo conteúdo das entrevistas, analisaremos este processo de formação da agenda da população em situação de rua à luz do modelo analítico dos múltiplos fluxos de John Kingdon (2003) dando ênfase ao papel desempenhado pelo então Presidente da República enquanto um *policy entrepreneur*.

O terceiro capítulo apresenta um breve apanhado da evolução da temática do Estado e o desenvolvimento de uma razão governamental, presentes nas obras de Michel Foucault (2008a; 2008b) ao desenvolver seus estudos no Collège de France entre os anos de 1977, 1978 e 1979. Em seguida, apresenta-se a discussão a respeito do potencial da antropologia social em colaborar com o campo das políticas públicas, de acordo com Chris Shore (2010), especialmente através de análises interpretativas com enfoques qualitativos. Ao apresentarmos debates presentes nas teorias antropológicas, seguindo a contribuição de Veena Das e Deborah Poole (2008), apresenta-se o conceito de margens do Estado e a dinâmicas de coprodução entre poder público e suas respectivas margens. Da mesma forma, apresenta-se o conceito de produção de legibilidade, presente na obra de James Scott (1998), para analisar processos de racionalização, de simplificação, e de padronização por parte do Estado, bem como, a possibilidade de leitura dos dados gerados pelo Disque Direitos Humanos sobre população em situação de rua, durante o período de janeiro 2011 até dezembro de 2015, como de forma a inscrição política desta população.

O quarto capítulo dará continuidade à discussão precedente nos capítulos anteriores a respeito das políticas públicas para população em situação de rua no Brasil e sua interface com o Estado através das políticas públicas e dos direitos humanos. Apresenta-se os principais estudos realizados no município de Porto Alegre e os resultados da experiência em pesquisas sociais com este público. Recorre-se à reconstituição de um fato, envolvendo uma denúncia de violação de direitos humanos, realizada por uma pessoa em situação de rua no município de Porto Alegre. Ouve-se profissionais e militantes do MNPR no Rio Grande do Sul a respeito desta denúncia, que ocorreu em um contexto de temor e questionamentos da população em situação de rua em relação a realização da Copa do Mundo FIFA de 2014, cujo uma das cidades sedes fora Porto Alegre, a capital do Estado do Rio Grande do Sul.

## 1.1 PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES SOBRE ESTE ESTUDO

Sempre que se tenta discorrer sobre uma realidade à qual não conhecemos, ou ainda, que pressupomos conhecer a partir de nossas limitadas experiências, incorremos no risco de cairmos em essencialismos. Ainda que utilize a técnica da entrevista com gestores públicos e com lideranças representativas do MNPR a nível nacional, que notadamente trabalham há bastante tempo com pessoas em situação de rua, ainda que faça uso de indicadores e de uma base de dados confiável o suficiente para esboçar o contexto de maneira fidedigna, a necessidade de uma vigilância epistemológica no sentido de ponderar cada uma das minhas colocações neste estudo é importantíssima. Mais importante do que reconhecer as possíveis fragilidades de um estudo é demarcar claramente ao futuro leitor o meu lugar de fala e a partir de quais experiências fui seduzido a estudar esta temática.

A minha experiência com população em situação de rua remete aos meus primeiros dias como morador de Porto Alegre, aos 22 anos de idade. Depois de ter me formado em jornalismo no interior do Estado, mudei para a capital para trabalhar com audiovisual e logo prestei vestibular em ciências sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Já com experiência acumulada no trabalho com câmeras e com alguns contatos profissionais da área, consegui meu primeiro trabalho como diretor de produção de um documentário curta-metragem sobre o jornal Boca de Rua; periódico trimestral coordenado por uma ONG que estimula a prática jornalística junto a pessoas em situação de rua. Eu era responsável por fazer a mediação entre a equipe de filmagem e os integrantes do jornal que seriam entrevistados para o documentário. O contato direto com as pessoas em situação de rua que produzem o jornal Boca de Rua foi bastante significativo e contrastante em um momento em que eu procurava integrar-me à cidade, incorporando-me às suas rotinas e em frequente negociação sobre possíveis locais de moradia e estratégias para busca de novas oportunidades de trabalho. Em um momento em que estava sensível às questões envolvendo processos de estabelecimento de vínculos – e também de rupturas – a convivência e audição privilegiada de experiências vividas nas ruas instigaram-me a continuar investigando assuntos envolvendo a situacionalidade de rua.

Entre dezembro de 2012 e novembro de 2013, foram muitas horas em contato com pessoas em situação de rua antes, durante e após as reuniões do jornal Boca de Rua. Nestas reuniões de pauta pude observar a singularidade das relações interpessoais de pessoas em situação de rua, relações interpessoais entre pessoas em situação de rua e as outras pessoas, e as diferentes formas de relacionar-se e existir na dinâmica da cidade a partir da rua. Durante

este período, eu já iniciava os estudos na graduação em ciências sociais e a experiência dentro do filme e a relação com os entrevistados permitiram que meus primeiros trabalhos nas primeiras cadeiras de antropologia e sociologia fossem no sentido de abordar e relacionar o tema da população em situação de rua e da situacionalidade de rua. À época, fascinava-me a relação política que as pessoas em situação de rua estabeleciam com os assuntos que lhes tocavam direta e indiretamente, no sentido de utilizar-se do jornal enquanto dispositivo de denúncia e de reivindicações. O jornal representava um espaço de empoderamento e cidadania que os envolvia desde as negociações nas reuniões de pauta do jornal, onde eram debatidos os temas a serem abordados nas edições seguintes, aos incansáveis contatos e mais negociações para a realização de entrevistas, até o processo de redação coletiva de notícias e reportagens com conteúdo textual e fotográfico. O jornal era também um espaço que representava a inclusão destas pessoas com a cidade e com a sociedade, além de representar um encontro consigo mesmas, uma vez que suas identidades eram fortemente marcadas ao longo do processo de feitura do jornal e, sobretudo, no processo das vendas, quando cada um reforçava seu papel de protagonista e de integrante de um coletivo organizado. Era evidente e me instigava analisar como cada um dos entrevistados mantinha uma resguardada relação para com sua imagem; demonstrando preocupações e demandando uma série contrapartidas e esclarecimentos sobre sua participação nas filmagens. O resultado prático deste processo foi a conclusão do filme “Boca de Rua: vozes de uma gente invisível”<sup>1</sup>, que está disponível na internet e conta com quase 20 mil visualizações.

De forma concomitante a realização da revisão bibliográfica e do referencial teórico desta dissertação, participei como supervisor de campo durante a coleta de dados primários da pesquisa censitária quali-quantitativa da população adulta e infante juvenil em situação de rua da cidade de Porto Alegre<sup>2</sup>. O processo de trabalho de campo se desenvolveu ao longo de quatro semanas. Na primeira semana, o grupo composto por cerca de 30 estudantes e professores realizaram encontros de capacitação sobre como realizar a abordagem no público-alvo da pesquisa e recebeu orientações sobre como aplicar o questionário – que fora construído dialogicamente ao longo do processo seletivo da equipe de pesquisa com participação do movimento social organizado da categoria – o MNPR-RS. Em seguida,

---

<sup>1</sup>Filme produzido pela Boulevard Filmes (Rio de Janeiro) e Bigode de Gato Produções Artísticas (Porto Alegre) e vencedor do Concurso Rumos do Instituto Itaú Cultural em 2013. Consultado em novembro de 2016 - <https://www.youtube.com/watch?v=5TtoMSiRn0w>.

<sup>2</sup>Pesquisa realizada entre os meses de setembro e novembro de 2016, passível de ser acessada consultado o contrato número 023/2015 entre o Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) e Fundação de Assistência Social e de Cidadania (Fasc).

visitou-se as instituições de abrigo e albergagem destinadas a atender a população em situação de rua em Porto Alegre. Pude adentrar parcialmente no interior das estruturas do Centro Pop I e Centro Pop II, Albergue Municipal, Albergue Felipe Diehl e Abrigo Municipal Marlene e aplicar alguns questionários dentro destes espaços. A segunda e terceira semana de trabalho de campo foram intensas em termos de deslocamento e produtividade ao longo dos dias, pois percorremos a maior parte dos territórios da cidade a pé, abordando pessoas em situação de rua nas mais diversas situações e nos mais diversos locais de habitação ou estadia provisória. Os trabalhos de campo eram alternados com reuniões de planejamento, mapeamento e avaliação do campo realizado, resultando em um intenso envolvimento até a última semana de pesquisa, quando realizamos incursões nos bairros mais afastados do centro com suporte de um automóvel e voltou-se a visitar alguns pontos que julgou-se ser oportuno um retorno com equipe reduzida. Existiam dois tipos de formulários a serem preenchidos, um modelo simplificado, com informações pessoais, sobre local de origem, tempo no município, posse de documentos, tempo na rua, se utilizava algum tipo de serviço para pernoitar e em que tipo de locais passa a maior parte do tempo. Este modelo simplificado era utilizado para fazer as contagens dos casos que não queriam responder ao questionário, os casos em que não era possível o acesso às pessoas para conversa, ou para os que estavam dormindo ou sem condições de responder – esta metodologia fora passada para as equipes por sua coordenação. O modelo completo envolvia as mesmas informações do modelo simplificado, só que com maior aprofundamento nas relações com os serviços de saúde, assistência social, relações familiares, relação com o trabalho formal e informal e histórico de violações durante a situação de rua. As questões contemplavam opções de múltipla escolha e de respostas abertas.

Ao longo da experiência em campo, pude refletir sobre o quão heterogênea é a composição desta população, no sentido de que é perceptível, a partir de diferentes recortes (quer seja por faixa etária, relação com o trabalho, questão racial, identidade de gênero, entre outros recortes possíveis) compreender que o universo da rua é composto por diversos mundos da rua que coabitam o espaço que a rua se constitui a partir da singularidade de suas relações. Estes mundos se entrecruzam pelos mesmos trajetos e itinerários próprios da rua, como os pontos de distribuição de alimentos, os locais de atividades de entidades caritativas e assistencialistas, as regiões que possuem os serviços especializados e os equipamentos públicos. Cada pessoa em situação de rua reúne em si um percurso particular ao longo de suas experiências e sua trajetória familiar, escolar, profissional e comportamental que incide diretamente sobre sua condição na rua, fazendo com que possa adotar diferentes estilos de vida dentro do universo da rua. Isto pode acarretar diferentes perfis de comportamento, desde

o que adota o isolamento e peregrinação, o que prefere estabelecer moradias provisórias embaixo de pontes e viadutos, ou mesmo em praças, terrenos e em outros locais da cidade, o que decide pela vivência com outras pessoas na mesma situação e que constitui relações e grupos, o que circula e permanece em busca de materiais recicláveis dentro do perímetro da cidade, aquele que trafega diretamente pelas zonas mais conflagradas e convive nas imediações dos principais pontos de vendas de entorpecentes, aquele que utiliza-se assiduamente dos serviços e dos espaços públicos ofertados pelo Estado. Perfis tão heterogêneos relacionados a diferentes tipos e estilos de vida dentro da situação de rua revelavam uma diversidade impressionante, o que é suficientemente capaz de tornar quaisquer tentativas de enquadramento deste público em pesquisas sociais aplicadas ou trabalhos acadêmicos um desafio gigante.

## **2. DIREITOS HUMANOS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

O presente capítulo pretende introduzir a problemática da população em situação de rua e sua relação com o tema dos direitos humanos. Inicia-se com um breve apanhado sobre a evolução da temática dos direitos humanos no século XX através da contribuição de Norberto Bobbio (2004), que caracteriza nosso tempo como a “era dos direitos”, e da análise das implicações históricas das declarações internacionais presentes em Lyn Hunt (2009). A seguir, recorre-se às recentes discussões sobre a situacionalidade de rua a partir da relação entre o direito a uma moradia adequada e o direito à vida. Apresenta-se dois relatórios debatidos junto à Organização das Nações Unidas (ONU) pela Relatora Especial sobre a habitação adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito, Leilani Farha (2015; 2016) para contextualizar a evolução deste debate à nível mundial.

A seguir, abordamos a questão dos direitos humanos de forma relacional a partir da perspectiva da regulação e da emancipação, reflexão presente especialmente nos textos de Boaventura Sousa Santos (1989; 1991; 1997; 1998; 2007; 2013). Analisa-se também a relação entre direitos humanos e a perspectiva vivencial do sujeito, através da contribuição de Theophilos Rifiotis (2014; 2010; 2007; 2006), e dos movimentos sociais, ao analisar as contribuições de Nancy Fraser (2007) e Ilse Scherer-Warren (2006; 2008). Nesta dinâmica, a ênfase em relação aos direitos humanos se dá a partir de como estes são assimilados pelos sujeitos em suas práticas, isto é, para além das convenções e dos discursos. Por fim, nos aproximamos de uma discussão em que os direitos humanos se apresentam em relação ao Estado a partir das contribuições de Souza Lima (2012), Leirner (2013), Kuschinir (1997) e Fonseca e Cardarello (1999).

### **2.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE OS DIREITOS HUMANOS**

Para se realizar um debate sobre a inserção da população em situação de rua no Brasil nas políticas públicas, é necessário compreender os direitos humanos, seu histórico e sua gradual expansão ao longo do século XX, especialmente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Este período conhecido como pós-guerra é marcado pela polarização do mundo entre o bloco de países socialistas e o bloco de países capitalistas, sendo estes caracterizados

pela ascensão dos regimes de *welfare state*<sup>3</sup> e da assinatura de declarações e pactos internacionais culminando naquilo que Bobbio (2004) atribui como sendo a “era dos direitos” - processo marcado pelo desenvolvimento teórico e prático na direção da universalização e multiplicação dos direitos que estão intrinsecamente ligados aos problemas fundamentais de nosso tempo, notadamente, a democracia e a paz.

Bobbio (2004) argumenta que a questão dos direitos humanos não é uma questão filosófica, senão uma questão jurídica e, em um sentido mais amplo, político, uma vez que não se trata mais de justificá-los, mas de protegê-los; no sentido de que “não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados” (BOBBIO, 2004, p. 17). O autor atribui à Declaração Universal dos Direitos do Humanos (DUDH), aprovada por 48 Estados-nações em Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948, como a demonstração única de que um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e reconhecido.

Não sei se se tem consciência de até que ponto a Declaração Universal representa um fato novo na história, na medida em que, pela primeira vez, um sistema de princípios fundamentais da conduta humana foi livre e expressamente aceito, através de seus respectivos governos, pela maioria dos homens que vive na Terra. Com essa declaração, um sistema de valores é — pela primeira vez na história — universal, não em princípio, mas de fato, na medida em que o consenso sobre sua validade e sua capacidade para reger os destinos da comunidade futura de todos os homens foi explicitamente declarado. (...) Somente depois da Declaração Universal é que podemos ter a certeza histórica de que a humanidade — toda a humanidade — partilha alguns valores comuns; e podemos, finalmente, crer na universalidade dos valores, no único sentido em que tal crença é historicamente legítima, ou seja, no sentido em que universal significa não algo dado objetivamente, mas algo subjetivamente acolhido pelo universo dos homens. (BOBBIO, 2004, p. 18)

Bobbio (2004) argumenta que os direitos humanos são produto da civilização humana, e por possuírem raízes históricas, não podem ter a pretensão de serem definitivos, ao contrário, são mutáveis e passíveis de transformações e ampliações. O autor entende que o desenvolvimento dos direitos humanos compreenderam três fases, a primeira garantiu os direitos de liberdade aos indivíduos em relação ao Estado, a segunda marcada pela garantia dos direitos políticos, que garantem a participação e liberdade no Estado, e a terceira que

---

<sup>3</sup>Esping-Andersen (1991) argumenta que uma definição comum dos manuais dá conta que os regimes de *welfare state* envolvem a responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos. Conforme o autor, a consolidação dos *welfare states* depois da Segunda Guerra Mundial passou a depender fundamentalmente de alianças políticas com as novas classes médias (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.113-114).

proclama os direitos sociais, que constituem-se de novas exigências como o bem-estar e a igualdade e que tem sua garantia através do Estado (BOBBIO, 2004, p. 20). O autor pondera sobre o fato de que, uma vez que a DUDH represente um sistema de valores próprio da humanidade – pois representa uma “síntese do passado e uma inspiração para o futuro” (BOBBIO, 2004, p. 21) –, o desafio da comunidade internacional reside justamente em oferecer garantias aos direitos já proclamados sem enrijecê-los ou cristalizá-los, oferecendo possibilidades de articulação, especificação e atualização destes direitos no sentido de mantê-los vivos e possibilitar um crescimento a partir de si mesmos.

Um trabalho verdadeiramente monumental reside precisamente no fato de a comunidade internacional, através de organismos internacionais, ter de se empenhar na promoção, controle e garantia destes direitos já estabelecidos; sendo que a promoção implicaria a introdução e aperfeiçoamento de uma disciplina específica para a tutela dos direitos humanos; o controle implicaria medidas para verificar em que medida as convenções e as respectivas recomendações realizadas por organismos internacionais são respeitadas; e a garantia, por fim, entende-se como a organização de uma autêntica tutela jurisdicional de nível internacional (BOBBIO, 2004, p. 23).

Bobbio (2004) argumenta que as esferas de promoção e de controle são dirigidas tendendo a reforçar os sistemas jurisdicionais nacionais, enquanto a garantia compromete-se com a criação de uma nova e mais alta jurisdição através da substituição da garantia nacional pela internacional, quando aquela for insuficiente ou inexistente. A este respeito, contudo, a historiadora Lynn Hunt (2009) argumenta que as cortes e as organizações governamentais, por mais que tenham alcance internacional, serão sempre desaceleradas por considerações geopolíticas; apesar de que, segundo defende a autora:

A estrutura dos direitos humanos, com seus órgãos internacionais, cortes internacionais, e convenções internacionais, talvez seja exasperadora na sua lentidão para reagir ou na sua repetida incapacidade de atingir seus objetivos principais, mas não existe nenhuma estrutura mais adequada para confrontar estas questões (HUNT, 2009, p. 215).

Outro ponto assinalado por Bobbio (2004) ao longo do desenvolvimento da teoria e da prática dos direitos humanos a partir de segunda metade do século XX reside na transição de um homem abstrato para um homem específico, que seja interpelado a partir da diversidade de seus diversos status sociais, com base em diferentes critérios de distinção (tais como sexo, idade, etnia) que congregam diferenças específicas que requerem um tratamento diferenciado. O autor aponta que a partir da eclosão do campo dos direitos sociais e seu concreto reconhecimento que novos personagens anteriormente desconhecidos dos direitos de liberdade começam a surgir. Um contraponto importante, neste sentido, reside no fato de que, ao contrário dos direitos de liberdade, que tendem a limitar a ação do Estado, a proteção dos

direitos sociais requer obrigatoriamente uma intervenção positiva do Estado – a política, neste sentido, é vista sempre como uma articulação tensa entre poder e liberdade.

Hunt (2009) argumenta que “os direitos humanos dependem tanto do domínio de si mesmo como do reconhecimento de que todos os outros são igualmente senhores de si” (HUNT, 2009, p.28) e salienta que o não desenvolvimento do reconhecimento desta igualdade e autonomia é o fator que dá origem as desigualdades de direitos ao longo da história. Conforme Hunt (2009), a DUDH cristalizou 150 anos de luta pelos direitos que, conforme sua interpretação, têm suas raízes na Declaração de Independência dos Estados Unidos de 1776 e na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França em 1789. Entretanto, a autora interpreta a DUDH de 1948 mais “como o marco do início de um processo do que seu apogeu” (HUNT, 2009, p. 209); ou ainda, em outras palavras, “o momento inicial da fase final de um processo” (BOBBIO, 2004, p. 19). No desenvolvimento da questão dos direitos humanos a partir da segunda metade do século XX, e a reboque do processo de globalização, couberam às Organizações Não-Governamentais (ONGs) um papel preponderante, especialmente a partir dos anos 1980, como instrumento de pressão aos governos ao articularem seus programas nos direitos promovidos pela DUDH (HUNT, 2009, p. 210).

O texto da DUDH entende que o “reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL, 1948).

## **2.2 A SITUACIONALIDADE DE RUA COMO TEMA GLOBAL: O DIREITO À VIDA E O DIREITO À MORADIA ADEQUADA**

A partir da DUDH, se pensássemos a questão das pessoas em situação de rua, verificaríamos que a redação de vários de seus artigos tipificariam a própria situacionalidade de rua ou a negligência no seu enfrentamento como fatores que configurariam violações dos direitos humanos acordados internacionalmente. A DUDH reconhece que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos” (Artigo 1º), sendo que todos os seres humanos têm o direito de gozar os direitos e as liberdades acordados “sem distinção de qualquer espécie” (Artigo 2º), e que todo ser humano tem “direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” (Artigo 3º), “direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei” (Artigo 6º), com direito “a igual proteção da lei” (Artigo 7º), direito “à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado” (Artigo 13º), direito “de

acesso ao serviço público de cada país” (Artigo 21º, inciso 2º). A DUDH refere ainda em seu Artigo 25º que:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (DECLARAÇÃO UNIVERSAL, 1948, p. 6)

Ao pensarmos a questão da situacionalidade de rua e sua interface com os direitos humanos, poderíamos intuir que, regressivamente, se analisarmos as implicações deste Artigo 25º em relação às redações dos artigos precedentes, a categoria da habitação – leia-se a “ausência de” – interfere diretamente no padrão de vida e sua relação com a saúde e bem-estar do indivíduo e de sua família. Da mesma forma, se entendermos que, em nível de Brasil, a maioria dos serviços públicos são acessados a partir de zonas territorializadas por logradouro e residência, a falta de habitação implica também no referido acesso ao serviço público, e conseqüentemente, no não-reconhecimento desta pessoa sem residência perante a lei, constituindo-se, portanto, a falta de habitação um fator que implica na igualdade em dignidade e direitos à medida que tipifica-se a falta de moradia como um critério de distinção. Neste sentido, pode-se situar a questão da habitação como um fator central na garantia e manutenção dos direitos humanos acordados internacionalmente e a situacionalidade de rua, por si só, uma forma de violação dos direitos humanos e também um fator condicionante e estruturante de outras formas de violação dos direitos humanos para além da falta de habitação. Dito de outra forma, a situacionalidade de rua configura-se numa zona de intersecção que maximiza diversas formas de violação dos direitos humanos, sendo o enfrentamento à situacionalidade de rua e o acesso aos direitos uma questão de sobrevivência às pessoas que vivem nesta condição.

Internacionalmente, se reconhece a questão da situacionalidade de rua como uma crise mundial de direitos humanos que requer uma resposta mundial prioritária, e a ONU tem observado a relevância da temática ao propor um debate sobre a questão da moradia adequada. Em dezembro de 2015, durante o 31º período de sessões do Conselho de Direitos Humanos da ONU<sup>4</sup>, o informe da Relatora Especial sobre a habitação adequada como

---

<sup>4</sup>Os relatórios da Organização das Nações Unidas citados no texto correspondem respectivamente aos informe da Relatora Especial sobre uma habitação adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito, Leilani Farha, apresentados durante 31º período de sessões do Conselho de Direitos Humanos em dezembro de 2015 e do 71º período de sessões da Assembleia Geral realizada em agosto de 2016. Os informes estão inscrito sob os códigos A/HRC/31/54 e A/71/310 e podem

elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito, Leilani Farha, orienta no sentido de que a falta de moradia adequada seja tratada como uma questão urgente aos Estados-nações e recomendou esforços no sentido de realizar uma campanha internacional para erradicar mundialmente o deficit de moradias até o ano de 2030.

O informe da Relatora Especial Leilani Farha de dezembro de 2015 considera a falta de habitação uma crise mundial de direitos humanos diretamente relacionada com o aumento da desigualdade em relação à riqueza e à propriedade. O informe examina o fato da falta de habitação ser devida a incapacidade dos Estados para dar uma resposta tanto às circunstâncias individuais como a uma série de causas estruturais, abandonando a responsabilidade de proteção social e permitindo que a especulação e o investimento imobiliário não-reguladas excluam um número crescente de pessoas de todos os tipos de habitação. Ao avaliar que os motivos da falta de habitações, Farha (2015) entende que isto ocorre quando se trata a moradia como mercadoria e não como direito humano; além disso, constata que as pessoas sem teto ou em situação de rua são frequente objeto de estigmatização, exclusão social e criminalização (FARHA, 2015, p. 3). Farha (2015) argumenta que a falta de moradia é a experiência individual de alguns dos membros mais vulneráveis da sociedade, caracterizada pelo abandono, desespero, erosão da autoestima, negação da dignidade podendo resultar consequências graves em relação à saúde e à perda da vida. Neste sentido, a autora reconhece que o termo “pessoa em situação de rua”<sup>5</sup> não apenas descreve a falta de uma habitação, mas também identifica um grupo social e destaca o estreito vínculo entre a negação de direitos e esta referida identidade social. Farha (2015) adverte que à medida que a falta de habitação é experienciada como uma violação dos direitos humanos, uma estratégia de combate e erradicação efetiva desta questão é abordá-la a partir do marco dos direitos humanos.

O informe abrange a questão da falta de moradia de diferentes maneiras e afirma que, muitas vezes, as definições sobre este público se referem à falta de moradia física sem levar

---

ser acessados no site <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx>. Último acesso em: 15/01/2017.

<sup>5</sup>Leilani Farha adverte que o termo inglês “homelessness” nem sempre possui um termo equivalente em outros idiomas, uma vez que se refere tanto a falta de residência física quanto à perda do sentido de pertencimento social. Em espanhol, o termo equivalente seria a “falta de techo”, “sin hogar”, “en situación de calle” ou “poblaciones callejeras”. Em francês, faz-se referência aos termos “sans domicile fixe” ou “sans abrisme”. No Brasil, refere-se a “população em situação de rua”, ou mesmo “pessoas em situação de rua” como formas preferenciais de tratamento que conotam outros sentidos que não são contemplados no termo “morador de rua”.

em conta a perda da conexão social de que sofrem às pessoas em situação de rua. A Relatora Especial propõe um enfoque tridimensional baseado nos direitos humanos para o tratamento da falta de habitação de uma maneira flexível e contextual para que se reconheçam as experiências e interpretações da falta de habitação entre diferentes grupos e em uma diversidade de circunstâncias. A primeira dimensão considera a falta de habitação tanto em seu aspecto material quanto social – uma vez que uma habitação minimamente adequada implica na questão social que representa um lugar seguro para estabelecer uma família, relações sociais e participar da vida comunitária. A segunda dimensão considera a falta de habitação uma forma de discriminação sistêmica e de exclusão social, reconhecendo que a privação de uma habitação dá lugar a uma identidade social que faz com que as pessoas em situação de rua constituam um grupo social objeto de discriminação e exclusão social. A terceira dimensão reconhece as pessoas em situação de rua como titulares de direitos, que possuem uma compreensão única sobre os mecanismos que lhes negam os direitos, e que devem ser considerados agentes centrais da transformação social necessária para a realização do direito a uma habitação adequada (FARHA, 2015, p. 6). Desta forma, adverte Farha (2015), uma explicação baseada nos direitos humanos fragiliza explicações morais da situacionalidade de rua enquanto falhas pessoais que deveriam ser entendidos como assuntos de caridade, ao mesmo tempo em que revela padrões de desigualdade e injustiça que negam os direitos das pessoas em situação de rua de serem membros da sociedade em igualdade de condições.

Una definición basada en los derechos humanos debería centrar la atención en las situaciones más desesperadas, permitiendo al mismo tiempo que las propias personas sin hogar determinen esas circunstancias, definan sus necesidades y sean reconocidas como actores del cambio para hacer plenamente realidad su derecho a una vivienda adecuada. Las dimensiones sociales de la falta de hogar también son fundamentales para una definición basada en los derechos humanos. (FARHA, 2015, p. 5)

Entretanto, o tratamento desta questão que envolve a vulnerabilidade social e a privação de direitos, de forma que a intersecção destes dois pontos com a situacionalidade de rua são tratados diferentemente em vários países. Farha (2015) cita a questão da criminalização da falta de moradia em alguns contextos, convertendo as pessoas em situação de rua em delinquentes em vez de proteger seus direitos, à medida que criam-se leis que permitem o deslocamento arbitrário das pessoas e a destruição de seus refúgios improvisados e confisco dos pertences. Outros processos comuns são os de higienização social que, por diferentes motivações, tendem a afastar ou proibir que as pessoas em situação de rua habitem as zonas centrais dos espaços urbanos – processo este que tem se chamado de estigmatização

socioespacial. Ao avaliar as causas inter-relacionadas à situacionalidade de rua, Farha (2015) adverte que a falta de habitação se deve a interação de causas individuais e fatores sistêmicos mais amplos e sugere que uma resposta baseada na concepção dos direitos humanos deve abordar ambas as perspectivas. À nível internacional, Farha (2015) aponta para uma questão crescente e problemática que tem efeitos na questão da situacionalidade de rua: o fato de os governos terem abandonado sua função fundamental na proteção social, incluindo a questão de uma habitação acessível, tendo recortado ou privatizado as prestações sociais e delegado ao mercado privado a tomada de decisões elementares a este respeito.

Se entiende que la falta de hogar puede estar relacionada con dinámicas individuales como la discapacidad psicosocial, la pérdida inesperada de empleo, adicciones o elecciones complejas de conexión con la calle, y que una de las principales causas de la falta de hogar es el fracaso de los gobiernos en dar respuesta a circunstancias individuales únicas con compasión y respeto a la dignidad individual. Sin embargo, un enfoque de derechos humanos también debe abordar las causas estructurales e institucionales generales de la falta de hogar —el efecto acumulativo de las políticas, los programas y la legislación nacionales, así como los acuerdos financieros y de desarrollo internacionales que contribuyan y den lugar a la falta de hogar. (FARHA, 2015, p. 8)

Conforme a Relatora Especial, devido à heterogeneidade dos perfis e das formas de se relacionar com a falta de moradia, visto que as pessoas são afetadas de formas diferentes por este fenômeno e que, em muitos casos, só se percebem os modos mais visíveis e mais fáceis de mensurar, provocando inevitáveis limitações, distorções e omissões em relação a produção de dados sobre este público – embora a produção e aprimoramento dos dados estatísticos represente uma ferramenta importante para orientar políticas públicas e exigir responsabilidades dos governos (FARHA, 2015, p. 18). Farha (2015) adverte que este fenômeno demonstra a incapacidade dos Estados em proteger e assegurar direitos humanos das populações mais vulneráveis ao se repetir em todo o mundo independentemente da fase de desenvolvimento dos sistemas econômicos ou de governança.

A Relatora Especial Leilani Farha pronunciou-se novamente em agosto de 2016, durante o 71º período de sessões da Assembleia Geral da ONU, quando avaliou o contexto global a partir das experiências da situacionalidade de rua decorrente da falta de moradia, dos assentamentos informais, da migração, dos desastres naturais, das situações posteriores a conflitos, da violência doméstica, da vida independente e da internação. Farha (2016) orienta que o direito à vida não pode separar-se do direito a uma moradia segura para viver, e que este segundo direito só possui sentido em um contexto de um direito de viver com dignidade e seguridade e sem violência. O informe da Relatora Especial adverte que o direito a uma

habitação adequada se desconecta com demasiada frequência do direito a vida e aos valores básicos dos direitos humanos e que o tema é tratado mais como uma aspiração de política socioeconômica que como direito fundamental que exige respostas baseadas nos direitos e em um acesso oportuno à justiça (FARHA, 2016, p. 11-12). Farha (2016) observa que as pessoas em situação de rua articulam suas reivindicações por direitos humanos ao descrevem sua experiência em termos de luta por dignidade e pela vida.

Denuncian que no se les trata como a seres humanos, que a los funcionarios gubernamentales poco les importa si están vivos o muertos, que se les considera 'prescindibles'. Sufren el olvido y el descuido de los gobiernos, abandonados a luchar en circunstancias intolerables, menos como violación de los derechos humanos que como acción gubernamental directa. Una respuesta adecuada a estas condiciones de vida requiere apertura no solo a las reclamaciones del derecho a una vivienda adecuada, sino también a las reclamaciones más esenciales del derecho a la vida. (FARHA, 2016, p. 8)

Ao chamar a atenção para a intersecção entre o direito a uma moradia adequada e o direito à vida, Farha (2016) demonstra que uma moradia adequada, a dignidade, a seguridade e a vida estão tão estreitamente inter-relacionadas, que são basicamente inseparáveis. Entretanto, pondera a Relatora Especial, um dos motivos para a difícil visualização das duas questões de maneira unificada reside na dissociação da DUDH em outros dois acordos assinados há 50 anos: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos assinados em 1966, que acaba por situar o direito à vida no primeiro e o direito a uma moradia adequada no segundo. Farha (2016) reflete no sentido de que durante a Conferência Mundial dos Direitos Humanos de 1993, que ficou marcada pela assinatura do Programa de Ação de Viena, se faz referência a um entendimento holístico dos direitos humanos, reconhecendo sua interdependência e indivisibilidade. O que está em jogo, neste sentido, é entender se as violações resultantes da negligência ou omissão por parte do Estado constituem uma ameaça ao direito à vida. Farha (2016) argumenta que frequentemente o direito a uma moradia adequada se desconecta do direito à vida e dos valores básicos dos direitos humanos sendo tratado mais como uma aspiração normativa de uma política socioeconômica do que como direito fundamental.

La experiencia vivida demuestra que la vivienda adecuada, la dignidad, la seguridad y la vida están tan estrechamente interrelacionados que son básicamente inseparables. Así sucede también con el derecho internacional de los derechos humanos. El derecho a la vida no puede separarse del derecho a un lugar seguro en el que vivir, y este segundo derecho solo tiene sentido en el contexto de un derecho a vivir con dignidad y seguridad, sin violencia. (FARHA, 2016, p. 12)

Neste sentido, ao observar a convergência entre o direito à vida e o direito a uma moradia adequada, Farha (2016) argumenta que a separação destes direitos humanos em dois

pactos distintos contribuiu para empobrecer a compreensão acerca da interação entre estes dois direitos. O esforço a partir de agora seria o de recuperar uma compreensão unificada e inclusiva dos direitos humanos e, conforme adverte Farha (2016), afirmar que o direito à vida inclui o direito a um lugar para viver com dignidade e segurança e sem violência. O informe da Relatora Especial diz que cabe aos Estados abordar os problemas de habitações inadequadas e o deficit de moradias e tratá-los enquanto questões de direitos humanos básicos vinculados ao direito à vida em suas legislações e políticas nacionais e em suas iniciativas internacionais. O documento menciona ainda que os governos devem garantir a efetiva integração das políticas habitacionais às políticas de proteção social de forma que as políticas habitacionais se articulem adequadamente em torno da aplicação das obrigações de direitos humanos básicos.

### **2.3 EMANCIPAÇÃO E REGULAÇÃO**

Boaventura de Sousa Santos (1998), ao analisar a relação entre subjetividade e cidadania, entende que o projeto da modernidade se caracteriza fundamentalmente através do equilíbrio entre emancipação e regulação. O autor entende que esta relação entre emancipação e regulação é produtora de desequilíbrios e que as sociedades capitalistas tendem a pender para formas excessivamente reguladoras devido à emergência de um princípio de mercado mais desenvolvido que um princípio de Estado. Ao analisar as tensões entre regulação e emancipação, Santos (1998) avalia a estreita relação entre os desenvolvimentos do capitalismo e o da modernidade, observando a questão da cidadania e da subjetividade e comparando sua relação com o modelo liberal capitalista e o modelo marxista; sendo o primeiro caracterizado pelo afastamento das ideias de cidadania e subjetividade ao seu potencial de emancipação, e o segundo marcado pela promoção da emancipação às custas da cidadania e da subjetividade. Ao referir-se ao período do pós-guerra, Santos (1998) sugere que esta fase marca a transição de uma cidadania cívica e política para uma cidadania social marcada pelo surgimento do “Estado Providência”.

Santos (1989) entende os direitos humanos como sendo parte integrante do projeto da modernidade e, conforme interpreta, têm como seu fundamento principal vincular o pilar da regulação ao pilar da emancipação. Ao propor uma análise das três fases do capitalismo – a do capitalismo liberal, (século XIX), capitalismo organizado (fim do século XIX até a sexta década do século XX), e capitalismo desorganizado (da década de 1960 até os dias atuais) –, Santos (1989) descreve que o primeiro período foi marcado por conquistas dos direitos civis e

políticos, o segundo sendo caracterizado por avanços nos direitos sociais e econômicos, e o terceiro período, o mais complexo, marcado pela ameaça aos direitos conquistados no período anterior ao passo que se avança em alguns contextos na luta e conquista de direitos culturais. O autor classifica estes três períodos como correspondentes a primeira, segunda e terceira geração dos direitos humanos. As lutas destes três períodos, conforme salienta Santos (1989), são marcadas, respectivamente, pelo combate as formas de dominação do capitalismo liberal, de exploração do capitalismo organizado e de alienação do capitalismo desorganizado; constituindo-se como o valor dominante, em cada um dos períodos, a liberdade, a igualdade, e a autonomia e subjetividade. Ao analisar as tensões existentes entre Estado e sociedade civil, Santos (1997) vislumbra que o Estado moderno apresenta-se como minimalista com potencial de ser maximalista, uma vez que a sociedade civil se reproduz através de leis e legislações que brotam do Estado, as quais não possuem limites, desde que sejam respeitadas as regras democráticas de produção destas leis. Sendo assim, Santos (1997) entende que a primeira geração dos direitos humanos constitui-se em um movimento “contra o Estado”, reconhecendo-o como o principal violador, enquanto a segunda e a terceira geração dos direitos humanos claramente vislumbram o Estado como uma forma de garantia de direitos “a partir” de sua estrutura.

Um ponto interessante destacado por Santos (1989) reside no fato de que a modernidade teria concebido os direitos humanos enquanto uma emanção direta do direito e este enquanto uma emanção do Estado. Desta feita, apenas o poder do Estado se constituiu enquanto um objeto de contestação e foi objeto de confrontação por parte dos direitos humanos – e ao fazer isto, deixa-se de lado outros modos de produção, de poder e de direito para além do Estado; limitando o impacto democrático dos direitos humanos nas relações sociais. O que está em jogo é a crítica a uma atenção praticamente exclusiva de promulgação dos direitos humanos e a conseqüente negligência em sua aplicação (SANTOS, 1989, p. 8). O autor destaca o papel dos novos movimentos sociais que têm pautado “a criação de novos espaços políticos, a ampliação do espaço público, a criação de novas identidades e de novos sujeitos coletivos capazes de aprofundar a democracia no próprio processo de luta pelo aprofundamento da democracia” (SANTOS, 1989, p. 12).

Santos (1997) entende que a partir das experiências do socialismo real do século XX e a conseqüente inviabilidade deste projeto emancipatório, em nossa época, os setores mais progressistas recorrem à linguagem dos direitos humanos para reinventar a linguagem da

emancipação em um contexto de crise da modernidade ocidental. O autor situa a questão dos direitos humanos como estando vinculados a dois processos de globalizações<sup>6</sup> diferenciados, constituindo-se em um viés de hegemonia e contra-hegemonia – globalização de-cima-para-baixo e globalização de-baixo-para-cima, respectivamente. Interessa a este autor descrever a perspectiva cosmopolita dos direitos humanos como um conjunto de discursos e práticas que tem objetivos políticos declaradamente anticapitalistas e uma forte tendência ao diálogo intercultural – descrito por Santos (1997) a partir do conceito da hermenêutica diatópica. Neste contexto, Santos (2013) descreve o que considera as versões hegemônica e contra-hegemônica dos direitos humanos.

Considero ser hegemônica uma atuação social servida por normas culturais dominantes e constituída por relações de poder desiguais – sejam elas relações econômicas, sociais, sexuais, políticas, culturais e epistemológicas – que se fundam em três estruturas principais de poder e dominação – capitalismo, colonialismo e sexismo – e nas interações entre elas. (...) Paralelamente, considero ser contra-hegemônica a atuação social que se traduz em lutas, movimentos ou iniciativas tendo por objetivo transformar relações desiguais de poder em relações de autoridade partilhada e recorrendo, para isso, a discursos e práticas que são inteligíveis transnacionalmente mediante tradução intercultural e articulação de ações coletivas. (SANTOS, 2013, p. 31-32)

Ao analisar criticamente a questão dos direitos humanos, Santos (2013) afirma que nunca fora tão importante não desperdiçar ideias e práticas de resistência, no sentido de que os direitos humanos não devem ser descartados; contudo, reconhecendo as debilidades reais dos direitos humanos, é possível construir, a partir deles, mas também para além deles, ideias e práticas fortes de resistência (SANTOS, 2013, p. 98). Ao pensar a questão da interculturalidade e sua relação com subjetividade e emancipação, Santos (2007) utiliza o conceito de ecologia de saberes – a ideia de que “possamos aprender outros conhecimentos sem esquecer nossos próprios conhecimentos” (SANTOS, 2007, p. 54) – e desta maneira propõe que um diálogo entre os direitos humanos e as teologias progressistas e pluralistas para “desenvolver práticas verdadeiramente interculturais e mais eficazmente emancipadoras” (SANTOS, 2013, p. 107). Santos (2013) entende que as teologias progressistas<sup>7</sup> podem ajudar a recuperar a “humanidade” dos direitos humanos, ao articularem o envolvimento da

---

<sup>6</sup>Boaventura Sousa Santos (1997) apresenta, por um lado, a questão do localismo globalizado e do globalismo localizado como formas de globalizações vinculadas a um viés hegemônico, e, por outro lado, a perspectiva do cosmopolitismo e do patrimônio comum da humanidade vinculado a uma matriz contra-hegemônica dos direitos humanos.

<sup>7</sup>Santos (2013) analisa teologias progressistas em oposição às tradicionalistas e teologias pluralistas em oposição às fundamentalistas. A teologia da libertação cumpre papel fundamental no desenvolvimento destas lutas e projetos, assim como foi descrito, a partir da experiência da América Latina, por Leonardo Boff (1983).

divindade na história dos povos oprimidos e nas suas lutas de libertação, e, conseqüentemente, acusarem a trivialização do sofrimento humano e a indiferença com que encaramos o sofrimento dos outros; neste sentido, “o potencial contra-hegemônico das teologias progressistas reside na articulação que buscam entre a ligação visceral de um gesto assistencial, de um cuidado incondicional, e a luta política contra as causas do sofrimento como parte da tarefa inacabada da divindade” (SANTOS, 2013, p. 121). O autor aponta que a raiz da trivialização do sofrimento humano reside no que chama de “discurso normalizado das organizações de defesa dos direitos humanos, com um forte componente estatístico que reduz ao anonimato dos números o horror da degradação humana e do sofrimento injusto” (SANTOS, 2013, p. 129); o que se contrapõe com a valorização das narrativas e da valorização dos relatos sobre as lutas de libertação presente nas teologias progressistas.

#### **2.4 SOBRE A PERSPECTIVA VIVENCIAL DO SUJEITO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS**

Ao pensar a questão dos “sujeitos de direitos” e sua relação com a “cultura dos direitos humanos”, Rifiotis (2014) chama a atenção para um necessário resgate de uma dimensão vivencial destes sujeitos os quais se referem as declarações, convenções, tratados, leis e políticas públicas. O sujeito, para Rifiotis (2014), é aquele que atua frente a lógicas externas, avaliando-as e situando-as, identificando e operando sobre contradições que elas geram em outros contextos. O resgate à perspectiva vivencial a que se refere Rifiotis (2014), portanto, deve privilegiar e problematizar “a agência dos sujeitos, caso contrário os direitos humanos estarão condenados a se tornarem em um repertório, um conjunto de valores, sem que saibamos como entre eles e com eles vivem os sujeitos aos quais eles se referem” (RIFIOTIS, 2014, p. 130). A perspectiva vivencial, portanto, aponta para a questão do sujeito e da agência enquanto o “sangue e a carne” que, a partir de suas experiências e posturas ideológicas, dão vida aos direitos humanos; o autor orienta para a reflexão que leve em consideração os “direitos humanos com gente dentro” (RIFIOTIS, 2014, p.131). Neste sentido, a ênfase é levar a sério “os modos pelos quais os sujeitos se apropriam e ressignificam seus direitos, as leituras contingentes que fazem e as sínteses que operam na produção cotidiana da vida social” (RIFIOTIS, 2014, p. 136).

No Brasil, o crescimento das lutas por reconhecimento social de populações vulneráveis através da articulação com os direitos humanos está diretamente ligado com a redação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã. A última

década do século XX marca uma vertiginosa ascensão desta temática na agenda social brasileira, tendo como um dos marcos importantes a criação do Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH) em 1996, que deu os primeiros passos na tentativa de criar mecanismos jurídicos para a aplicação dos direitos humanos e para a criação de secretarias de Estado de Direitos Humanos em âmbito federal, estadual e municipal. Dentro deste contexto, Rifiotis (2006) recorda que neste período o jargão “direito a ter direitos” é modificado e passa a ser conjugado por movimentos sociais no Brasil durante o período de redemocratização através da expressão “direito do cidadão, dever do Estado”. Rifiotis (2014) aponta para a urgente necessidade de uma leitura crítica dos direitos humanos, principalmente quando os são vinculados como uma tarefa do Estado, no sentido de que desta forma os direitos humanos tornam-se repertórios e textos normativos distanciados das práticas sociais e funcionam enquanto uma “ortopedia social – engessando assim os seus conteúdos e significados, e, sobretudo, a capacidade crítica e inovadora dos sujeitos” (RIFIOTIS, 2007, p. 241).

O cerne da problemática levantada por Rifiotis (2007) reside na articulação entre a judicialização das relações sociais, com ênfase na questão dos direitos humanos, e a consequente implicação na questão do protagonismo dos sujeitos. Rifiotis e Matos (2010) alertam para o fato de que os direitos humanos no Brasil sequer sejam tratados enquanto questão de justiça social e argumentam que a “via privilegiada da judicialização da política como ‘a’ forma para o alcance ou reparação de tais injustiças é ineficaz ou insuficiente, pois as injustiças estão profundamente e deleterianamente articuladas numa trama sócio-político-histórica que envolve, no mínimo, redistribuição, reconhecimento e reparação” (RIFIOTIS, MATOS, 2010, p. 265-266). Seria a partir dos poderes constituídos democraticamente, e não somente através do poder judiciário, que os próprios sujeitos de direitos devem vir à cena pública pois “a construção de uma cultura cívica da participação e do controle público, de modo transparente e democrático, é a condição de emergência e permanência de uma cidadania que tenha no conjunto dos direitos humanos já constituídos uma ancoragem real e não apenas formal” (RIFIOTIS, MATOS, 2010, p. 270).

Ao tensionar a questão da redistribuição igualitária e do reconhecimento da diferença, apontando uma dissociação das lutas por redistribuição e das lutas por

reconhecimento<sup>8</sup>, Fraser (2007) propõe uma leitura que aproxima as duas categorias, enquanto mutuamente irreduzíveis e propõe a noção de paridade de participação, com o tratamento da questão do reconhecimento enquanto reivindicação por justiça, dentro de uma noção ampla de justiça. A autora critica o modelo padrão de reconhecimento, o da identidade, apreciado por Honneth (2003), e propõe a substituição por um modelo de status. Ao propor o tratamento do reconhecimento como uma questão de status social, Fraser (2007) argumenta que “o que exige reconhecimento não é a identidade específica de um grupo, mas as condições dos membros do grupo como parceiros integrais na interação social” (FRASER, 2007, p.107). Conforme a autora, o não reconhecimento implica diretamente subordinação social ao ser privado de participar como igual na vida social e, neste sentido, Fraser (2007) sustenta que “entender o reconhecimento como uma questão de status significa examinar padrões institucionalizados de valoração cultural em função de seus efeitos sobre a posição relativa dos atores sociais” - o que gera processos de reconhecimento recíproco e igualdade de status, por um lado, ou não reconhecimento e subordinação de status, por outro (FRASER, 2007, p. 108). A autora reflete sobre a aplicação do modelo de reconhecimento da diferença por status e entende que:

Visando a não valorizar a identidade de grupo, mas superar a subordinação, as reivindicações por reconhecimento no modelo de status procuram tornar o sujeito subordinado um parceiro integral na vida social, capaz de interagir com os outros como um par. Elas objetivam, assim, desinstitucionalizar padrões de valoração cultural que impedem a paridade de participação e substituí-los por padrões que a promovam. (FRASER, 2007, p. 109)

Rifiotis (2010) refere-se ao período o qual vivemos como paradoxal, uma vez que reconhece que “estamos longe do passado do regime de ditadura militar, promovendo ações de combate e enfrentamento às muitas faces das desigualdades sociais que corroem o país e, num sentido mais geral, com avanços na promoção dos direitos de cidadania, porém convivendo com dinâmicas de um passado que ainda não passou” (RIFIOTIS, 2010, p. 240). E adverte:

Ademais, o caminho de uma cidadania que ainda necessita ser protegida do Estado para uma cidadania que tem nesta instituição uma figura de proteção e de promoção dos direitos não é ainda uma realidade para parcelas significativas da população e mais grave ainda se constitui o processo em curso de certa ‘naturalização’,

---

<sup>8</sup>Fraser (2007) classifica como “esquizofrenia filosófica” o desencontro conceitual que separa a redistribuição como pertencente à moralidade e o reconhecimento pertencente à ética. Ao recusar uma precoce aproximação em relação à ética e situar o reconhecimento ligado à questão da moralidade, Fraser sustenta que seu modelo evita a essencialização de identidades, a reificação da cultura, e a psicologização da abordagem.

‘banalização’ de tais frequentes situações de violação perpetradas pelo Estado. (RIFIOTIS, MATOS, 2010, p. 243)

Em seus estudos sobre os movimentos sociais, Scherer-Warren (2008) recorda que, durante o período de transição entre o regime ditatorial para o regime democrático no Brasil, a ancoragem principal da temática dos direitos humanos estava na contestação do autoritarismo estatal expresso através das lutas contra a tortura e favoráveis à anistia. Para tanto, seria fundamental a diretriz que apontava para a autonomia política e organizacional dos movimentos sociais em relação às estruturas do Estado. Santos e Avritzer (2009) discutem a questão dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural através de movimentos pela ampliação do político, transformação das práticas dominantes, aumento da cidadania e inserção na política de atores sociais excluídos e destacam o papel de agente transformador da gramática social – no sentido de reivindicar novas formas de relação entre Estado e sociedade –, especialmente na América Latina durante o período de redemocratização. Santos e Avritzer (2009) argumentam que processos de democracia participativa são marcados por disputas sobre a significação de determinadas práticas políticas e pela incorporação de novos atores e de novos temas à política – no caso brasileiro, os autores referem que a inclusão de atores comunitários ao processo político deu origem a expressão “direito a ter direitos”.

No Brasil as experiências mais significativas de mudança na forma da democracia têm sua origem em movimentos sociais que questionam as práticas sociais de exclusão através de ações que geram novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos. (SANTOS, AVRITZER, 2009, p. 69)

A década de 1990 fora marcada por um crescimento nos processos de institucionalização dos movimentos sociais e das organizações do terceiro setor (englobando organizações da sociedade civil e as ONGs) marcado por articulações inter-organizacionais destes novos atores. Scherer-Warren (2008) destaca que a partir do governo Lula foram criados canais de negociação mais diretos, com espaços de negociação e participação entre Estado e sociedade civil organizada. Entretanto, um passo seguinte na descrição dos movimentos sociais no século XXI envolve certa tendência de uma ação em rede que visa um empoderamento, articulando redes transnacionais que servem de apoio à iniciativas de lutas locais e que reivindicam um tratamento a questão dos direitos humanos através de sua transversalidade e indivisibilidade. Scherer-Warren (2008) argumenta que as organizações em rede tendem a reivindicar maior autonomia em relação ao Estado, com uma postura que pretende “radicalizar a democracia sem abrir mão de negociar suas demandas nos espaços governamentais e estatais” (SCHERER-WARREN, 2008, p. 15); neste sentido, a diferença

reside do fato de que não se trata de “um projeto de poder para o controle do Estado, mas um projeto de controle social pela cidadania em relação às questões nacionais de interesse público” (SCHERER-WARREN, 2008, p. 14).

Ao se referir a uma noção genérica de sociedade civil, Scherer-Warren (2006) entende que esta pode ser descrita como “a representação de vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 110). A autora apresenta estes níveis como sendo o de associativismo local, as formas de articulação inter-organizacionais e as mobilizações na esfera pública que dão sustentação ao conceito de rede de movimento social<sup>9</sup>. Em um sentido amplo, Scherer-Warren (2006) entende que o movimento social “se constitui em torno de uma identidade ou identificação, da definição de adversários ou opositores e de um projeto ou utopia” e que tendem a ser o produto dos níveis de interação supracitados (SCHERER-WARREN, 2006, p. 113). A autora entende que os movimentos sociais, ao perceberem a necessidade de articulação com outros grupos com a mesma identidade social ou política – como forma de conquistar visibilidade, produzir impacto na esfera pública e obter conquistas para a cidadania – atribuem legitimidade às esferas de mediação com e através do Estado para a formulação e a implementação de políticas públicas, por um lado, ou figurar enquanto um agente de pressão autônomo da sociedade civil – processo que demarca uma constante tensão no interior destas organizações.

## **2.5 DIREITOS HUMANOS, ESTADO E SOCIEDADE**

A complexidade e tensão dos agenciamentos em relação à questão dos direitos humanos para e com o Estado permite situar o tema enquanto um instrumento retórico em um campo de disputas. Conforme será demonstrado a seguir, é a partir das lentes dos direitos humanos que foi possível uma ruptura com o viés caritativo que historicamente a população em situação de rua era tratada para situá-los em relação às estruturas estatais a partir da posse de direitos, isto é, inserindo este público enquanto uma categoria presente nos processos de construção social das populações-alvo de atenção governamental para além da assistência social. A problemática está situada na compreensão das ações governamentais como forma de

---

<sup>9</sup>Scherrer-Warren faz menção às contribuições de Alain Touraine (1997), Alberto Melucci (1996) e Manuel Castells (1996).

coprodução entre Estado, movimentos sociais e órgãos de defesa dos direitos humanos no sentido de dar suporte a processos de reconhecimento social e legitimação dos direitos das pessoas em situação de rua.

Notadamente, a relação entre os direitos humanos e os públicos-alvo desta atenção apresenta-se em um lugar onde se sobressaem as dicotomias como a assistência e a segurança, o controle social e a regulação, através das tecnologias de governo, mecanismos e dispositivos que representam a complexa relação entre Estado e sociedade. Santos (1991) argumenta que os Novos Movimentos Sociais (NMS) denunciam os excessos de regulação da modernidade e que ao fazerem isto “forçam novas relações entre subjetividade, cidadania e emancipação, trazendo a questão do cotidiano enquanto um campo privilegiado de luta por um mundo e uma vida melhores” (SANTOS, 1991, p.163). Santos (1991) salienta que estes novos movimentos sociais não são formados mais por classes sociais, senão grupos sociais definidos a partir de interesses coletivos por vezes localizados, mas potencialmente universalizáveis.

As formas de opressão e de exclusão contra as quais lutam não podem, em geral, ser abolidas com a mera concessão de direitos como é típico da cidadania; exigem uma reconversão global dos processos de socialização e de inclusão cultural e dos modelos de desenvolvimento, ou exigem transformações concretas imediatas e locais (...), exigência que (...) extravasam da mera concessão de direitos abstratos e universais. Por último, os NMSs ocorrem no marco da sociedade civil e não no marco do Estado e em relação ao Estado mantêm uma distância calculada, simétrica da que mantêm em relação aos partidos e aos sindicatos tradicionais (SANTOS, 1991, p. 168)

O que se verifica *a priori* é uma dupla relação de aproximação que demarca um movimento próprio do “fazer Estado” (SOUZA LIMA, 2012). Isto funciona tanto a partir da iniciativa de gestores públicos, legisladores e formuladores de políticas públicas, no sentido de reconhecer a alteridade enunciada a partir da situacionalidade de ruas promover benefícios, programas e ações através do Estado; quanto por parte das pessoas em situação de rua articulando-se com os movimentos sociais, dispostos a promover desde a ação direta e política, até a negociação com agentes do Estado em espaços deliberativos. Antônio Carlos de Souza Lima (2012) entende por este processo o momento quando se renovam as tessituras do contrato social para estender e incorporar novas práticas e atores sociais. Esta dinâmica caracteriza-se pela afirmação e negação do Estado e de sua racionalidade, em que a população em situação de rua transita a partir das estruturas racionais burocráticas de diferentes esferas de governo, e seu objetivo para além do reconhecimento e legitimação de sua identidade e modo de vida é, genuinamente, o de transformar a realidade social a partir do Estado e de suas estruturas. Conforme Souza Lima (2012), a noção deste “fazer Estado” é entendida como:

(...) Constante, resultando em formas que não são definitivas, em processos de objetificação e de subjetivação, que operam construindo e desconstruindo realidades no plano da vida diária, adquirindo a dimensão de automatismos, oriundos ou não de imposições emanadas de um corpo administrativo apoiado em leis e normas (SOUZA LIMA, 2012, p. 561)

Ao pensar os desafios para uma antropologia política, Cristina Kuschnir (1997) argumenta que esta tarefa implica pelo menos dois pressupostos. O primeiro, de que a sociedade é heterogênea e que é formada por redes sociais que sustentam e possibilitam múltiplas percepções da realidade. O segundo, de que o “mundo da política” não é um dado *a priori*, mas precisa ser investigado e definido a partir de formulações e dos comportamentos de atores sociais e de contextos particulares. Piero Leirner (2013), ao refletir as proposições de Souza Lima (2012), entende que não é possível se pensar no Estado como um bloco monolítico. Para Kuschnir (1997), as formas do Estado são múltiplas: classificam, combinam, permutam, entram em oposição e transformam. Esta relação de aproximação do Estado para as categorias sociais ou das categorias sociais para com o Estado são mediadas por uma série de dispositivos e tecnologias particulares. Por exemplo, a inclusão da população em situação de rua no Censo do IBGE 2020, como veremos a seguir, é uma das reivindicações presentes desta categoria social à nível nacional. Da mesma forma, os diferentes usos que a categoria tem realizado das pesquisas sociais que objetivam estimar a quantidade e traçar perfis socioeconômicos das pessoas que vivem nas ruas, através do movimento social e de sua rede de apoiadores, tem se constituído em importantes instrumentos de visibilidade. Entretanto, João Pacheco de Oliveira (2012), ao analisar a questão do censo, argumenta que os instrumentos cognitivos são artefatos indissociáveis de jogos sociais e que o esforço de quantificação no intuito de mapear realidades pode encobrir processos de normatização e comparação que são inerentes a produção destes dados.

Claudia Fonseca e Andrea Cardarello (1999) avaliam que quando os direitos humanos são tomados por sua forma abstrata e descontextualizada eles pouco significam. Neste sentido, importa mais como a noção de direitos humanos é traduzida nas práticas visto que suas consequências dependem de relações de poder forjadas em contextos históricos particulares e expressas em categorias semânticas precisas (FONSECA, CARDARELLO, 1999). As autoras trabalham a questão dos direitos humanos enquanto processos discursivos que produzem sujeitos políticos, isto é, a partir da elaboração de frentes discursivas. Interessa relacionar estas proposições com a provocação de Rifiotis (2014), que chama a atenção para uma perspectiva que assimile os direitos humanos “com gente dentro” (RIFIOTIS, 2014, p.131). Daí decorre a ênfase do presente trabalho em privilegiar a maneira como a linguagem

dos direitos humanos aparece e é entendida a partir da tentativa de (re)criar uma narrativa que aborde a inserção das pessoas em situação de rua nas políticas públicas brasileiras privilegiando o ponto de vista destes atores sociais.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

A partir da revisão da literatura realizada no capítulo anterior, dá-se início à articulação entre entrevistas diretas com atores sociais e à análise de documentos, de modo a reconstituir alguns processos emblemáticos, especialmente dedicados à formação da agenda da população de rua no âmbito do Governo Federal a partir da interface com o tema dos direitos humanos. Para tanto, uma vez que não existem pesquisas que tratem do histórico de inclusão da população em situação de rua nas políticas públicas brasileiras de maneira geral, salvo alguns estudos específicos sobre alguma iniciativa isolada, optou-se por priorizar a audição dos atores sociais que estiveram envolvidos neste processo. A intenção aqui é a de traçar uma narrativa, a partir da perspectiva vivencial destes atores sociais, que aborde os fatos emblemáticos e os principais marcos na inclusão da população em situação de rua nas políticas públicas. Recordaremos os primeiros passos da formação do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) e o processo de discussão junto ao grupo de trabalho interministerial que culminou na criação da Política Nacional para População em Situação de Rua a partir do Decreto N° 7053. Em relação ao tema dos direitos humanos, propriamente, analisaremos, com ênfase na perspectiva dos atores sociais, a repercussão de algumas medidas presentes no terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH3), que determinou a criação do Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos e do Disque Direitos Humanos, passando a integrar a população em situação de rua como um dos grupos vulneráveis assistidos pelo serviço. Ainda guiados pelo conteúdo das entrevistas, analisaremos o processo de formação da agenda da população em situação de rua à luz do modelo analítico dos múltiplos fluxos de John Kingdon (2003) dando ênfase ao papel desempenhado pelo então Presidente da República enquanto um *policy entrepreneur*.

Os sujeitos ouvidos para a construção desta narrativa são Maria Lúcia Pereira da Silva, Samuel Rodrigues e Leonildo Monteiro, que compõe a coordenação nacional do MNPR e participam das reuniões Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua). Por outro lado, ouviremos também os técnicos vinculadas à Secretaria Especial dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania, como são os casos de Carlos Alberto Ricardo Júnior, atual Coordenador-geral dos Direitos da População de Rua e coordenador do CIAMP-Rua, e Irina Bacci, que dirige o Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos e que é responsável pela coordenação do Disque Direitos Humanos. Ouviremos também a ex-Ministra da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Maria do Rosário,

que coordenava a pasta no período que marcou a inclusão da população em situação de rua no Disque Direitos Humanos, e o secretário-executivo da Pastoral Povo da Rua, Gladston Figueiredo, organização não-governamental que é um das principais aliados do MNPR desde a sua fundação, no ano de 2004.

### **3.1 DIREITO DOS MAIS E MENOS HUMANOS: HISTÓRICO DA INSERÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A segunda metade dos anos 1990 marcou a aproximação das pessoas em situação de rua com o Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). As reivindicações, neste sentido, passaram a pautar a ausência de políticas públicas específicas para a população em situação de rua. Entretanto, pelo menos um fato marcante em termos de violação de direitos humanos pode ser destacado como um disparador para a reflexão acerca das condições de vida da população em situação de rua no Brasil: o assassinato de José Galdino Jesus dos Santos, da etnia *pataxó-hã-hã—hãe*, em Brasília, no ano de 1997. Fonseca e Cardarello (1999), ao analisarem a mobilização de frentes discursivas no campo dos direitos humanos, chamam a atenção para o fato de que critérios particulares são capazes de definir quem é mais e quem é menos humano. O caso emblemático analisado, do índio pataxó que fora queimado vivo enquanto dormia em uma via pública, conforme a autora, auxilia no entendimento de como a figura do indígena torna-se “mais humana” em relação a imagem que utilizaram seus agressores, ao tentar justificar o injustificável, chamando a atenção para o fato de que pensaram ser o indígena “um mero mendigo”; o que, portanto, justificaria ou atenuaria sua atitude. A questão formulada por Fonseca e Cardarello (1999) permanece atual: “que tipo de frente discursiva pode-se organizar para uma categoria tão desgraçada como os ‘pobres’ e ‘indigentes’?” (FONSECA, CARDARELLO, 1999, p. 89). A resposta a esta questão, a partir de outros marcos e eventos históricos, reside na articulação de uma rede composta entre Estado e sociedade, com destaque especial à atuação do movimento social organizado, que conseguiu conquistas importantes nas duas décadas subsequentes.

Em junho de 2001, durante a realização do primeiro Congresso Nacional de Catadores organizado pelo MNCR, em Brasília, realizou-se a primeira Marcha Nacional da População de Rua, ambos os eventos articulados em conjunto com a Pastoral Povo da Rua e que contaram com a participação de cerca de cinco mil pessoas<sup>10</sup>. Conforme a integrante da

---

<sup>10</sup>Consultar a edição número 88 do periódico de “O Trecheiro”, publicada em junho de 2001 e disponível no site da Rede Rua - <http://www.rederua.org.br/> - consultado em janeiro de 2017.

coordenação nacional do MNPR representante dos Estados do da Região Nordeste, Maria Lúcia Santos Pereira da Silva<sup>11</sup>, a aproximação entre as pessoas em situação de rua e o MNCR se deu de maneira orgânica, uma vez que parte das pessoas em situação de rua tem como meio de subsistência e executam quotidianamente o trabalho de catação de materiais recicláveis nos grandes centros urbanos. Conforme sua experiência na organização do grupo que participou tanto do congresso dos catadores quanto da marcha da população em situação de rua desde o município de Salvador, no Estado da Bahia, Maria Lúcia recorda que, mesmo com envio da pauta de reivindicações previamente, à época, nenhum representante da Casa Civil recebeu as lideranças no Palácio da Alvorada ou enviou algum representante presencialmente para receber as reivindicações. Este fato ilustra como historicamente se tratou a questão da situacionalidade de rua no país e, da mesma forma, orienta que a busca por visibilidade constituiu o principal desafio desde o começo deste novo século.

Eu tenho uma dívida muito grande com a população em situação de rua porque eu convivi 16 anos nas ruas, acolhida pela galera da rua. Então, quando eu conheci um pouco, é, que não era culpa nossa de estar em situação de rua, mas que era questão de políticas públicas, aí despertou em mim justamente um sentimento novo, uma missão nova, é como se de repente eu começasse a enxergar o quê que estava acontecendo na minha vida. E o quê estava acontecendo ao redor. (SILVA, Maria Lúcia Santos Pereira)

Em 2003, uma articulação decisiva junto ao MNCR possibilitou uma aproximação imprescindível para os avanços nas conquistas da população em situação de rua no Brasil. Maria Lúcia lembra que o Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, possuía uma aproximação com os catadores de materiais recicláveis e seu movimento organizado, reservando sempre a agenda da antevéspera ou da véspera do feriado do dia de Natal para um café da manhã com lideranças desta categoria ao longo de seus dois mandatos. O papel desempenhado pelo Presidente Lula será analisado, separadamente, a seguir. Entretanto, vale ressaltar que a estratégia do MNPR foi pleitear um encontro com o Presidente Lula, aproveitando-se da rede com o MNCR, e uma vez tendo-se apresentado enquanto um movimento social organizado, solicitaram uma política pública para a população em situação de rua. Os resultados imediatos a esta aproximação entre movimento social e Estado foram a inclusão da população em situação de rua no Plano Nacional de Assistência Social no ano de 2004.

---

<sup>11</sup>Maria Lúcia Santos Pereira da Silva realizou uma entrevista exclusiva para este estudo, realizada no dia 28 de novembro de 2016. Além de integrar a coordenação nacional do MNPR, ela participa do CIAMP-Rua, é representante da sociedade civil no Comitê Técnico de Saúde, e já representou oficialmente o MNPR em eventos internacionais.

No decorrer daquele ano, um evento entraria para a história do país por sua brutalidade e crueldade. Fato é que este emblemático acontecimento ficaria conhecido como um dos marcos de visibilidade da causa da população em situação de rua e, a partir dele, a população em situação de rua começaria a ser tratada pelo Estado a partir de sua especificidade devido a forte comoção social. Este acontecimento é determinante para toda a articulação que veio a edificar o MNPR, que hoje é presente em 14 Estados do país e que, apesar de não ser institucionalizado enquanto pessoa jurídica, tem sido reconhecido nas esferas de governo em âmbito municipal, estadual e federal, com seus representantes cada vez mais povoando os espaços deliberativos e de controle social que tem a população em situação de rua como público-alvo.

Durante a madrugada do dia 19 de agosto de 2004, em São Paulo, dez pessoas em situação de rua que dormiam em ruas centrais são agredidas com golpes na cabeça, provavelmente com pauladas ou barras de ferro. Três vêm a óbito no local e outros sete são internados com risco de morte. Na madrugada do dia 20, mais um óbito decorrente do ataque do dia anterior e mais um registro de internação de pessoa em situação de rua com ferimentos na face e no crânio. Finalmente, no dia 22 de agosto, outras quatro pessoas em situação de rua são atacadas, uma delas vem óbito, e mais uma das vítimas do ataque do dia 19 morre no hospital (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004)<sup>12</sup>. Esta sequência de episódios que tem a violência e a crueldade como diferencial ficou conhecida como Massacre da Praça da Sé e é considerado a pedra fundamental do MNPR, sendo anualmente recordado com atividades organizadas pelo movimento como o “Dia de Luta Nacional da População em Situação de Rua”. A comoção nacional decorrente do Massacre da Praça da Sé mobilizou a rede que trabalhava diretamente com o MNCR e com população em situação de rua – especialmente as Pastorais do Povo da Rua de Belo Horizonte e de São Paulo – e que incentivou lideranças da população de rua de alguns Estados a participarem da quarta edição do Festival Lixo e Cidadania. A partir deste encontro, nasce oficialmente o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR).

Maria Lúcia recorda que lideranças da população em situação de rua dos Estados da Bahia, Ceará, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo se reuniram em Belo Horizonte à época. “Ou a gente continuava sendo assassinado, ou a gente tomava uma posição”, resume.

---

<sup>12</sup> Reportagem publicada no jornal Folha de São Paulo no dia 23 de agosto de 2004, pelo jornalista Sérgio Ripardo, com o título “Polícia investiga elo entre tráfico e agressão a moradores de rua” - consultado em janeiro de 2017.

O integrante da coordenação nacional do MNPR desde o Estado do Paraná, Leonildo Monteiro<sup>13</sup>, reconhece o Massacre da Sé como um marco para o movimento social. “Ali a população de rua começa a se organizar, se não tem ninguém lutando pela gente, a gente tem que se organizar. Criamos o MNPR, e o movimento reconheceu a própria Pastoral do Povo da Rua, junto com algumas universidades, e se começou a pensar em criar uma política a nível nacional”, lembra. O integrante da coordenação nacional do MNPR desde o Estado de Minas Gerais, Samuel Rodrigues<sup>14</sup>, recorda que a organização da população em situação de rua após o Massacre da Praça da Sé foi determinante para os anos subsequentes. “A gente começa a fazer uma discussão de população de rua enquanto público prioritário de políticas públicas e não só de assistencialismo”, recorda Rodrigues. Observemos que a ideia de uma retórica alicerçada nos direitos humanos é utilizada para novas reivindicações que pautam pela especificidade desta categoria. O secretário-executivo nacional da Pastoral do Povo da Rua, Gladston Figueiredo<sup>15</sup>, destaca que um dos princípios metodológicos é o de reconhecer, identificar e fortalecer o protagonismo nas pessoas em situação de rua. “A Pastoral do Povo da Rua não visa nenhuma ação que seja meramente assistencialista, o nosso foco é pensar políticas públicas que vão fazer de fato a transformação social, nós somos um elemento que potencializa mas não somos nós quem fazemos a mudanças, são as pessoas em situação de rua que fazem”, afirma.

Em setembro de 2005, ainda sob influência da ampla repercussão do Massacre da Sé, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) através da Secretaria Nacional de Assistência Social e da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação promove o I Encontro Nacional Sobre População em Situação de Rua. O Ministro Patrus Ananias de Souza classificou o encontro como uma “iniciativa inédita na história recente das políticas sociais brasileiras” pelo fato de o Governo Federal promover “medidas que possibilitam a formulação participativa de políticas públicas nacionalmente articuladas dirigidas às pessoas em situação de rua” destacando que o Encontro teve como objetivo “discutir os desafios e

---

<sup>13</sup>Leonildo Monteiro realizou uma entrevista exclusiva para este estudo no dia 30 de novembro de 2016. Além de fazer parte da coordenação nacional do MNPR, ele integra o CIAMP-Rua e ser representante da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos, onde coordena a comissão que trata sobre os direitos da população em situação de rua.

<sup>14</sup>Samuel Rodrigues concedeu uma entrevista exclusiva para este estudo no dia 29 de novembro de 2016. Além de integrar a coordenação nacional do MNPR, ele é representante da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social.

<sup>15</sup>O secretário-executivo nacional da Pastoral do Povo da Rua, Gladston Figueiredo, concedeu entrevista por telefone de forma exclusiva para este estudo no dia 30 de novembro de 2016.

estratégias para a construção das políticas públicas para a população em situação de rua” (BRASIL, 2006, p. 7). Dentre os conteúdos desenvolvidos pelo Encontro destacam-se os debates sobre os desafios e estratégias para a construção de políticas públicas para a população em situação de rua, o conhecimento das principais demandas da população em situação de rua em relação ao Estado sob a ótica de seus representantes, e a participação popular e controle democrático das políticas públicas destinadas à população em situação de rua (BRASIL, 2006, p. 15). Das prioridades apontadas pelos participantes do I Encontro, destacaram-se a reivindicação por um censo nacional para se conhecer o perfil da população em situação de rua no Brasil e a reivindicação por intersetorialidade no âmbito das políticas públicas para a população em situação de rua. Nas palavras de Samuel Rodrigues, “a gente começa a ter uma compreensão de que população de rua não é público só da assistência social, mas também de outras pastas”, afirma. Em 30 de dezembro de 2005, outra conquista importante para a população em situação de rua: a Lei nº 11.258 propõe a alteração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e estabelece a obrigatoriedade na criação de programas direcionados a este contingente populacional, sendo a primeira lei a tratar da questão a nível nacional.

Em resposta aos anseios do movimento social, o Governo Federal institui em 25 de outubro de 2006 o Grupo de Trabalho Interministerial para Elaboração da Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua (GTI). O GTI reuniu o MDS, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República e Defensoria Pública da União, além da participação de representantes do MNPR, da Pastoral do Povo da Rua e do Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS), representando a sociedade civil organizada. O GTI manteve reuniões deliberativas ao longo dos anos 2006, 2007, 2008 e 2009. Durante esta etapa de estudos focalizados, a prioridade da intersetorialidade, que fora pautada durante o I Encontro, orientaria a elaboração geral do documento que culminaria no Decreto Nº 7053, de 23 de dezembro de 2009. Da mesma forma, dando seguimento a outra prioridade levantada no I Encontro, o MDS começa a pensar a realização de uma pesquisa censitária pioneira nas principais capitais brasileiras para avançar na estimativa de quantidade e na descrição do perfil socioeconômico da população em situação de rua do país durante os anos de 2007 e de 2008.

A pesquisa censitária promovida pelo MDS foi lançada em 2008 e identificou um contingente de 31.922 adultos em situação de rua em 71 municípios pesquisados – sendo 48 com mais de 300 mil habitantes e 23 capitais, com a exceção de São Paulo, Belo Horizonte e Recife, que haviam realizado levantamentos há pouco tempo em relação ao início da pesquisa, e Porto Alegre, que já realizava um estudo coordenado em âmbito municipal (BRASIL, 2008). Somando-se os dados obtidos pelo censo com as pesquisas independentes das outras quatro capitais, o número estimado de pessoas em situação de rua no Brasil seria de 45.837 até o final de 2008. A principal intenção da pesquisa censitária em nível nacional, de acordo o que fora discutido durante o I Encontro, era apontar para um número global aproximado, no sentido de dar visibilidade social, e produzir conhecimento a respeito do perfil socioeconômico deste contingente populacional (BRASIL, 2006). Além do questionário censitário, que continha 19 questões, uma pesquisa amostral com outras 62 questões fora aplicada em um total aproximado de 10% do público-alvo de cada um dos municípios que realizaram a pesquisa em parceria com o MDS.

O ano de 2009 marcou o início das conquistas reais da população em situação de rua no Brasil. Realizou-se o II Encontro Nacional da População em Situação de Rua em Brasília e o lançamento oficial da pesquisa censitária e amostral realizada pelo MDS, que apresentou subsídios contundentes para orientar a construção de políticas públicas dirigidas a este público. O fato de maior destaque, contudo, foi quando o GTI apresentou a proposta da Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua), debatida desde 2006 entre ministérios, organizações representativas da população em situação de rua e da sociedade civil, que foi aprovada pelo Governo Federal através do Decreto Nº 7053 de 23 de dezembro de 2009. A partir das experiências anteriormente descritas, o Decreto Nº 7053 tipifica a população em situação de rua da seguinte forma:

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

Fica estabelecido, portanto, conforme o Artigo 2º do documento, que a Política Nacional para a População em Situação de Rua deverá ser implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e os entes federativos que a ela aderirem por instrumento próprio. O Artigo 3º dispõe que, uma vez realizada a adesão, os entes federativos

devem instituir comitês gestores intersetoriais, integrado por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população de rua garantindo-se a participação desse segmento da população através de suas entidades representativas. Os princípios da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Artigo 5º) são a igualdade e equidade, o respeito à dignidade da pessoa humana, direito à convivência familiar e comunitária, valorização e respeito à vida e à cidadania, atendimento humanizado e universalizado, e o respeito às condições sociais e diferenças. As diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua (Artigo 6º) versam pela promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, responsabilizando o poder público pela sua efetiva elaboração e financiamento. Da mesma forma, propõe a articulação e integração das políticas públicas em âmbito federal, estadual e municipal, incluindo a integração dos esforços para a respectiva execução. Outro ponto importante apontado pelas diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua diz respeito a participação da sociedade civil, por meio de fóruns, entidades e organizações da população em situação de rua na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, bem como, o incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à participação nas diversas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas; além da implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para a melhoria da qualidade e respeito no atendimento a este grupo populacional.

Entre outros temas abordados pelo Artigo 7º do Decreto Nº 7053, fica a orientação de que os objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua alcancem o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas; a garantia formação e a capacitação permanente dos profissionais e gestores para atuação no desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, transversais e intergovernamentais; o desenvolvimento de ações educativas permanentes que contribuam para a formação de uma cultura de respeito, ética e solidariedade entre a população de rua e os demais grupos sociais, de modo a resguardar a observância aos direitos humanos (BRASIL, 2009). Outros pontos que merecem destaque em relação aos objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua são a instituição da contagem oficial da população em situação de rua; a produção, sistematização e disseminação de dados e indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a rede existente de cobertura de serviços públicos para a população em situação de rua; o incentivo a pesquisa, produção e divulgação de conhecimentos sobre população em situação de rua; a implantação de centros de defesa dos direitos humanos para

população em situação de rua; o incentivo a criação, divulgação e disponibilização de canais de comunicação para o recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua.

Além de propor a Política Nacional para a População em Situação de Rua, o Decreto Nº 7053 institui o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua). O CIAMP-Rua é coordenado pela SEDH-MJC e possui representação do Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério das Cidades, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério dos Esportes, Ministério da Cultura e representantes da sociedade civil – que possui nove assentos, entre titulares e suplentes, sendo cinco vinculados a organizações de âmbito nacional da população em situação de rua e quatro de entidades que tenham como finalidade o trabalho com a referida população (BRASIL, 2009).

O Coordenador-Geral dos Direitos da População em Situação de Rua da SEDH, Carlos Alberto Ricardo Júnior<sup>16</sup>, é responsável pela coordenação do CIAMP-Rua e argumenta que o seu trabalho principal é o de articulação das políticas setoriais dentro dos compromissos estabelecidos pelo Decreto Nº 7053. “A gente entende que, ao instituir esta política, você tem que ter também um órgão colegiado que acompanhe, monitore, faça o controle social e que ajude na implementação desta política, entendendo que sem a participação da sociedade civil isto fica muito mais difícil”, explica. Em uma pesquisa realizada dentro das atribuições da Coordenação-Geral e do CIAMP-Rua, Júnior destaca que até o ano de 2009 eram poucos os estudos a nível nacional que abordavam a temática da população em situação de rua, o que passou a mudar principalmente da instituição da Política Nacional para População em Situação de Rua – fato que gerou mais interesse dos pesquisadores brasileiros. Da mesma forma, Júnior explica que a rede de proteção à população em situação de rua que é estruturada a partir da SEDH-MJC proporciona capacitação permanente aos atendentes do Disque Direitos Humanos, uma vez que militantes e o movimento social participam ativamente das principais estruturas da rede.

Com a instituição do Decreto Nº 7053, as lideranças da população em situação de rua começaram a ocupar outros espaços de participação e controle social. Então a população de rua começou a ocupar outros espaços onde se faz necessário discutir também a Política Nacional para população de rua. A gente reconhece o

---

<sup>16</sup>Carlos Alberto Ricardo Júnior realizou uma entrevista exclusiva para a realização deste estudo no dia 1º de novembro de 2016 por Skype.

protagonismo e respeita muito estas lideranças por terem uma bagagem muito grande. (JÚNIOR, Carlos Alberto Ricardo)

Em relação às atribuições do CIAMP-Rua, destacam-se as atividades de elaboração de planos periódicos com o detalhamento de estratégias de implementação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, especialmente quanto às metas, objetivos e responsabilidades, bem como, o acompanhamento e monitoramento do desenvolvimento desta política de forma a acompanhar os Estados, Distrito Federal e municípios na implementação em âmbito local. Fica a cargo do CIAMP-Rua também o desenvolvimento de indicadores para o monitoramento e avaliação das ações da referida política, a proposição de medidas que assegurem a articulação intersetorial das políticas públicas para este seguimento populacional, propor mecanismo de divulgação desta política, organizar encontros nacionais para avaliar e formular ações para consolidação da política, e, finalmente, instituir grupos de trabalhos temáticos, em especial para discutir as desvantagens sociais a que a população em situação de rua foi submetida historicamente no Brasil e analisar formas para sua inclusão e compensação social (BRASIL, 2009).

### **3.2 FORMAÇÃO DA AGENDA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O DISQUE DIREITOS HUMANOS**

A publicação do Decreto Nº 7053 abriu um horizonte de oportunidades em termos de acesso a políticas públicas e garantia de direitos para a população em situação de rua. Instituído em 2009, e com revisão em 2010, o terceiro Plano Nacional dos Direitos Humanos (PNDH3) propôs medidas de impacto em relação a oferta de serviços e programas de direitos humanos para população em situação de rua. O primeiro eixo orientador do PNDH3, que versa sobre a interação democrática entre Estado e sociedade civil propõe a diretriz primeira “interação democrática entre Estado e sociedade civil como instrumento de fortalecimento da democracia participativa”; o segundo objeto estratégico desta diretriz, que trata da ampliação do controle externo dos órgãos públicos, propôs como segunda ação programática a “instituição da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, em substituição à Ouvidoria-Geral da Cidadania, com independência e autonomia política, com mandato e indicação pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos” (BRASIL, 2010, p. 31) a ser coordenada pela então denominada Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH-PR)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup>A Secretaria Nacional dos Direitos Humanos foi criada em 1997. Em 1999, este órgão é transformado em Secretaria de Estado de Direitos Humanos e passa a integrar o Ministério da Justiça. Em 2003, este órgão passa a

A instituição da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos dentro da estrutura organizacional da SEDH-PR proporcionou que uma aproximação inédita junto a outros mecanismos, serviços e programas. Uma das funções do Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, seguindo orientações do PNDH-3 (BRASIL, 2010b), seria o de coordenar o novo serviço de utilidade pública Disque Direitos Humanos através do Decreto Presidencial N° 7256 de 2010, posteriormente atualizado pelo Decreto Presidencial N° 8162 de 2013 (BRASIL, 2013). O Disque Direitos Humanos surge com os módulos de recebimento de denúncias de violações dos direitos humanos realizadas contra idosos, população LGBT, pessoas com deficiência, população em situação de rua e outros segmentos em direitos humanos; além agregar para a sua estrutura o Disque 100, um serviço de disque denúncia especializado em violência contra crianças e adolescentes e coordenado por uma organização da sociedade civil. O Disque Direitos Humanos e o Disque 100 funcionaram paralelamente em 2010, até unificação em 2011, e se manteve o número 100 para discagem direta. Ouki (2013) destaca o funcionamento do canal de Disque Denúncia Nacional de Abuso e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes desde fevereiro de 1997, especializado para receber denúncias de violência sexual contra crianças e adolescentes, em uma iniciativa da ONG Abrapia – Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência – através da discagem direta do número 0800 99 0500, funcionando somente no Estado do Rio de Janeiro e, a partir de 1998, operando nacionalmente. Em 2003, o Governo Federal assume serviço que passa a atuar em três níveis: atendimento, registro e monitoramento de denúncias (BRASIL, 2011). A transição da gestão para o Governo Federal implicou a parceria com o Centro de Referências, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes (Cecria), a execução do serviço através da estrutura do Ministério da Justiça, passando em 2006 para a SEDH-PR. Em 2008, o serviço passa a integrar o Plano Plurianual (PPA) de 2008-2011. Sousa (2013) lembra que incorporação no PPA permitiu a reestruturação do serviço, aprimoramento da tecnologia de atendimento e capacitação dos

---

integrar a estrutura da Presidência da República enquanto uma secretaria especial e passa-se a ser denominada Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH-PR) até o final do Governo Lula. Durante o Governo Dilma Rousseff (2013-2015), o órgão passa a ter caráter de ministério e a ser denominado Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR) durante o primeiro mandato Dilma. Já no segundo mandato de Dilma a SDH-PR volta ser secretaria especial, perdendo o status de Ministério, e passa a integrar então Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, e dos Direitos Humanos (MMIRDH). Após o processo de impeachment da Presidente Dilma, seu sucessor Michel Temer realoca o órgão como secretaria especial pertencente ao novíssimo Ministério da Justiça e Cidadania ficando denominado Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH-MJC).

atendentes. Conforme foi destacado anteriormente, com o lançamento do Disque Direitos Humanos em 2010, sob orientação do PNDH3, as duas plataformas foram integradas.

A atual coordenadora do Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, Irina Bacci<sup>18</sup>, relata que em dezembro de 2010 o Disque Direitos Humanos passa a funcionar através da Ouvidoria. Passo seguinte foi a troca do modelo de conveniamento pelo de seleção pública com oferta de solução global para a questão dos múltiplos atendimentos simultâneos em diferentes módulos de grupos vulneráveis. Irina explica que a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) oferece o número 100 categorizado como um serviço de utilidade pública, de emergência e urgência e que por isso garante a gratuidade tanto para quem liga quanto para quem recebe a ligação. Entretanto, a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos precisa oferecer os feixes telefônicos para que a empresa terceirizada vencedora do edital público execute o serviço. Para isto, um outro edital público é realizado e uma empresa de telefonia que oferta feixes telefônicos é contratada. O investimento do Governo Federal para a manutenção do serviço através dos dois contratos é de aproximadamente R\$ 25,5 milhões por ano e envolve cerca de 400 profissionais entre atendentes, monitores, analistas e outras funções.

Em relação ao processo de unificação das plataformas Disque Direitos Humanos e Disque 100, Irina destaca que foi adotada uma estratégia de implementação gradual dos módulos de modo que o serviço tivesse capacidade técnica e infraestrutura para acolher as ligações e demandas de forma gradativa. Em dezembro de 2010, o Disque Direitos Humanos passa a acolher denúncias de violação de direitos humanos da população LGBT e da população de rua; em fevereiro de 2011, passa a receber denúncias contra a pessoa com deficiência; e em setembro de 2011 ocorre a inclusão das crianças e adolescentes. A partir da experiência gradual de implementação, Irina orienta que foram necessárias alguns ajustes importantes, o mais significativo, ocorrido em abril de 2012, foi o processo de atendimento globalizado – que requereu a capacitação dos atendentes de modo a estarem aptos a atender todas as denúncias de violações de direitos humanos independentemente do grupo vulnerável. A capacidade de recebimento de denúncias do Disque Direitos Humanos passou de 60 denúncias dia em 2010, para 300 denúncias dia em abril de 2012, e atualmente o serviço tem capacidade de acolhimento de 360 denúncias por dia.

---

<sup>18</sup>Irina Bacci concedeu uma entrevista exclusiva para a realização deste estudo no dia 02 de janeiro de 2017.

O Disque Direitos Humanos – Disque 100 não é só um canal de recebimento de denúncias, mas ele é um canal de diálogo com o cidadão, de diálogo com a rede de proteção e promoção dos direitos humanos, ele é também um canal de defesa dos direitos humanos. Por que, como a gente diz aqui, a missão do Disque 100 é atuar o mais rápido possível e de forma a retirar ou a minimizar a violência sofrida pela vítima, então, o nosso foco do Disque 100 e da Ouvidoria é na vítima, e não no suspeito. (BACCI, Irina)

A Ouvidora Nacional dos Direitos Humanos classifica o Disque Direitos Humanos como um serviço informatizado e estruturado para atender, analisar, encaminhar e monitorar denúncias de violações de direitos humanos e que, ao oferecer informações sobre os perfis de vítimas e de suspeitos, permite que Estados e municípios possam melhor estruturar suas redes e serviços de atendimentos. À época do processo de reestruturação, a responsável pela SEDH-PR era a deputada federal do Rio Grande do Sul Maria do Rosário<sup>19</sup>, que destaca que a inclusão de outros grupos vulneráveis tinha como objetivo “criar estatísticas, números, diagnósticos sobre a forma da violência e criar redes”. Maria do Rosário defende que “criar uma estatística e conhecer a demanda sobre a violência para populações é fundamental para estruturar políticas públicas de proteção, para orientar legislações” e que está é uma “responsabilidade do Estado brasileiro”.

Em decorrência da inclusão da população em situação de rua enquanto grupo vulnerável a ser atendido pelo Disque Direitos Humanos, e do fato de a SEDH-PR passar a coordenar as atividades junto ao CIAMP-Rua, Maria do Rosário explica que enquanto esteve a frente da pasta foi criada uma Coordenação-Geral dos Direitos da População em Situação de Rua e o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e dos Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH), inaugurado em abril de 2011 com sede em Belo Horizonte. Ao avaliar os avanços dos serviços para a população em situação de rua dentro da SEDH-PR, Maria do Rosário argumenta que as atividades do CIAMP-Rua, articuladas pela Coordenação-Geral dos Direitos Humanos da População Situação de Rua, em parceria com o Disque Direitos Humanos e com o CNDDH, fortaleceram a organização da população em situação de rua que lutava por reconhecimento: “os direitos humanos acontecem para dentro do Estado a partir da mobilização da sociedade”, resume.

Irina destaca que a parceria com o CNDDH foi um importante passo para o estabelecimento de uma rede de acompanhamento às denúncias de violação de direitos humanos da população em situação de rua, que passou a receber e encaminhar denúncias em

---

<sup>19</sup>Maria do Rosário concedeu uma entrevista presencial especialmente para a realização deste estudo no dia 13 de outubro em Porto Alegre.

todo território nacional. De acordo com a Ouvidora Nacional dos Direitos Humanos, o MNPR constitui-se como um dos principais parceiros dentro da rede de proteção, argumentando que “a razão de ser da Ouvidoria é este diálogo permanente e próximo, estreito, de confiança com os movimentos sociais, tanto eles conosco quanto vice-versa; há de se ter o reconhecimento pelos movimentos do nosso trabalho e consequentemente ser legitimados por eles o trabalho da Ouvidoria e do Disque Direitos Humanos”, entende.

A questão do reconhecimento, protagonismo e legitimidade do movimento social e suas lideranças dentro das estruturas deliberativas e de controle social da sociedade civil é notória. Para se ter uma dimensão, as lideranças nacionais do MNPR citadas anteriormente, Maria Lúcia, Rodrigues e Monteiro, além de integrarem o CIAMP-Rua desde o início das suas atividades, ocupam assentos em importantes instâncias de deliberação que têm a população de rua como público-alvo de forma direta ou indireta, como são os casos do Conselho Técnico de Saúde, Conselho Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional de Direitos Humanos, respectivamente. Em relação à participação direta e ativa nestes espaços, Maria Lúcia entende que antigamente era convencional a sociedade em geral achar o que seria melhor para a população em situação de rua sem uma consulta com quem de fato vivencia a situação de rua ou possui trajetória de rua.

Hoje, o nosso lema é: ‘nada a ser dito nem construído para nós, sem nós’. Como é que você acha que pessoas que não conhecem a gente, que nunca sentiram frio, que nunca sentiram fome, que nunca acordaram debaixo de chute da polícia vai ter consciência de discutir o que é melhor para a gente? As pessoas pensam na teoria. A gente conhece na prática. Então, é importantíssimo esta junção da teoria com a prática. E isto é o que está funcionando. Sempre quando eles fazem as coisas de cima para baixo, só fazem besteira. Ninguém na sua sala, no seu ar-condicionado vai saber as angústias, os desafios e os sonhos de uma pessoa em situação de rua. (SILVA, Maria Lúcia Pereira)

O argumento de Maria Lúcia é endossado por Samuel Rodrigues, que entende que a participação das pessoas em situação de rua na elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas para a população em situação de rua é elementar. “Nós seguimos uma linha muito clara: nada para nós, sem nós”, afirma Rodrigues. Leonildo Monteiro classifica a escuta das pessoas em situação de rua como sendo um “ponto-chave” em termos de elaboração de políticas públicas para esta categoria social. “Só quem sofreu e está na rua é que sabe a dor, a fome, o preconceito, o olhar, entendeu, então, o protagonismo tem que ser do sujeito, não pode ser do Estado de cima para baixo”, explica.

Por outro lado, o Coordenador-Geral dos Direitos da População em Situação de Rua da SEDH, Carlos Alberto Ricardo Júnior, destaca que, apesar de todos os avanços históricos,

o preconceito e a discriminação constituem obstáculos permanentes, principalmente no que se refere a implementação real da Política Nacional para a População em Situação de Rua. “A discriminação, e o preconceito são anteriores a ela (Política Nacional), e isto implica inclusive na construção das políticas públicas. Então esta é a primeira barreira. É a primeira que impede desde a criação até a efetivação das políticas para esta população”, afirma. E esta questão, visivelmente, reverbera no número de adesões formalizadas à Política Nacional para a População em Situação de Rua: um total de 14 Estados e municípios até o final de 2016. Vale ressaltar que a alteração da Política Nacional para a População em Situação de Rua é um tema bastante debatido no âmbito do CIAMP-Rua. Leonildo Monteiro reconhece a fragilidade do instrumento utilizado, a forma de decreto presidencial, que não torna obrigatória a adesão, mas uma questão a ser definida por cada um dos Estados ou municípios. “A gente está muito focado em mudar o Decreto Nº 7053<sup>20</sup>, através de um projeto de lei para transformar em lei este decreto, até mesmo para garantir que a política nacional seja aderida de fato pelos Estados e pelos prefeitos e prefeitas nos municípios, porque quem vai implementar a política é os municípios ali na ponta”, argumenta.

Em relação às implicações sobre a inclusão da população em situação como um dos grupos vulneráveis do Disque Direitos Humanos, Maria Lúcia destaca que o ponto favorável neste sentido é a visibilidade.

Hoje em dia conseguimos mapear diversas violações que acontecem com a população em situação de rua. Várias pessoas em situação de rua hoje já tem conhecimento do Disque Direitos Humanos, então, se acontece alguma coisa com eles, eles mesmos já vão e já ligam. Hoje uma pessoa não pode simplesmente matar uma pessoa em situação de rua e saber que vai ficar por isso mesmo, como acontecia antigamente. Esta visibilidade foi de fundamental importância. (SILVA, Maria Lúcia Pereira)

O secretário-executivo da Pastoral do Povo da Rua, Gladston Figueiredo, argumenta que a principal contribuição do Disque Direitos Humanos se dá em um campo simbólico, a partir de um trabalho de conscientização de que população em situação de rua não é um assunto exclusivo da assistência social ao chamar a atenção para o fato de que a pessoa em situação de rua é um cidadão de direitos. “A entrada da população de rua como público do Disque Direitos Humanos é algo sintomático neste sentido, é algo que traz muito este elemento da população de rua enquanto cidadãos de direitos, que têm seus direitos violados, e

---

<sup>20</sup>A principal proposta de alteração do Decreto Nº 7053 tramita na Câmara Federal através do Projeto de Lei número 5740 de 2016 sob autoria do deputado federal do Partido dos Trabalhadores de São Paulo (PT-SP) Nilson Tatto.

que ao terem os direitos violados precisam acessar a justiça de alguma forma”, avalia. À medida que as lideranças da sociedade civil organizada avaliam os pontos positivos em relação à implementação do serviço de utilidade pública, no sentido de entender os dados enquanto instrumento de visibilidade, os pontos críticos começam a aparecer. Maria Lúcia, Monteiro e Rodrigues entendem que a questão da divulgação do serviço e do trânsito de informações na fase de monitoramento das denúncias realizadas são aprimoramentos necessários.

A Ouvidora Nacional dos Direitos Humanos, Irina Bacci, reconhece que existem dificuldades para que a população em situação de rua acesse o serviço, o que faz com se intensifique o contato com os demais parceiros da rede na resposta às denúncias de violação de direitos humanos deste seguimento. Irina também sustenta que o Disque Direitos Humanos é um canal que tem como prerrogativa receber, analisar e encaminhar denúncias, entretanto, desde 2015 existe o esforço em focar na questão do monitoramento a partir da instauração de um serviço de busca ativa dentro de cada uma das redes de atendimento aos grupos vulneráveis. Para além dos casos analisados em sua particularidade, Irina destaca que o serviço possui um benefício imensurável, que é justamente o fato de que a produção de dados permite que se estude as principais incidências de violações, a possibilidade de se traçar perfis de vítimas e agressores, o que serve como subsídio para Estados e municípios estruturarem suas redes.

O secretário-executivo da Pastoral do Povo da Rua, Gladston Figueiredo, reforça que a produção de conhecimento sobre população em situação de rua é a principal colaboração do Disque Direitos Humanos. “O serviço colabora para a produção de conhecimento sobre população em situação de rua a partir das violações, de como ele consegue trazer elementos para a discussão, e, inclusive, para fundamentar a discussão com mais elementos para pensar as políticas públicas”, analisa. Da mesma forma, Figueiredo ressalta que, ao passo que o Disque Direitos Humanos provoca uma rede com uma série de atores, o serviço fomenta a discussão e faz com que se dê visibilidade a problemática da questão da situação de rua como um todo.

### **3.3 PRESIDENTE LULA ENQUANTO *POLICY ENTREPRENEUR* A PARTIR DO MODELO ANALÍTICO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS**

À luz do modelo analítico dos múltiplos fluxos, desenvolvido por John Kingdon (2003), pretende-se relacionar o processo de formação da agenda (*agenda-setting*) população em situação de rua a partir do papel desempenhado pelo Presidente Lula ao longo deste

processo. Em um primeiro momento, o presente estudo não tinha a intenção de incorporar este modelo tão particular do campo das políticas públicas, entretanto, a partir do que foi revelado nas entrevistas, vislumbrou-se a possibilidade de incorporar esta analítica dentro do trabalho.

Conforme Faria (2003), no Brasil, apesar do avanço nas últimas décadas, o campo da análise de políticas públicas ainda é incipiente, especialmente por uma tendência dos analistas – reforçando uma visão tradicional das políticas públicas enquanto subárea da ciência política – em dar ênfase aos processos decisórios e preterirem o papel das ideias e do conhecimento à outra questão importante e, na opinião do autor, também relegada: a questão da formação da agenda. Kingdon (2003) desenvolveu o modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*) com base no modelo de comportamento organizacional de Cohen, March e Olsen (1972) denominado de modelo lata de lixo (*garbage can*) com o objetivo de estudar processos de definição da agenda e de determinação de políticas alternativas (FARIA, 2003). Souza (2006) afirma que o modelo lata de lixo é assim denominado porque soluções e problemas estão dispostos de modo que as soluções tendem a procurar pelos problemas. O modelo apresentado por Kingdon (2003) apresenta três fluxos de atores e questões no processo de formulação de políticas públicas: o fluxo dos problemas (*problem stream*), fluxo político (*politics stream*) e fluxo das soluções ou alternativas (*policies stream*).

O primeiro é formado por informações sobre uma variedade de questões problemáticas e por atores que propõem diversas e conflitantes definições para os problemas. O segundo envolve aqueles que propõem soluções aos distintos problemas. O terceiro, por fim, agrega três elementos – movimentação dos grupos de pressão, mudanças no legislativo e nas agências administrativas e *national mood*, que, grosso modo, diz respeito à ideia de que um número significativo de pessoas em um dado país tende a pensar e a fazer suas escolhas segundo certos parâmetros comuns, que podem variar ao longo do tempo. (FARIA, 2003, p.25)

A proposição de Kingdon (2003) diz que estes fluxos operam de maneira independente, entretanto, em determinadas circunstâncias abrem-se janelas de oportunidade (*policy windows*) que oferecem a chance para que os empreendedores da política (*policy entrepreneurs*) consigam mudanças nas políticas públicas. Kingdon (2003) orienta que uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas (*policy makers*). Entretanto, dada a complexidade e o volume de questões deliberadas simultaneamente, apenas alguns assuntos passam a integrar a agenda decisional – que congrega questões prontas para uma decisão, ou seja, prestes a se tornarem políticas públicas. A decisão passaria, portanto, pelo processo de convergência (*coupling*) entre os múltiplos fluxos. A figura 1.1 apresenta o esquema do modelo múltiplos fluxos.



Figura 1.1: Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon (2003)

Um fator decisivo no modelo de múltiplos fluxos em relação ao fluxo de problemas é a diferenciação proposta por Kingdon (2003) entre problemas e condições, no sentido de que “condições” seriam situações sociais percebidas, mas que não despertam necessariamente uma ação em contrapartida. Capella (2005) destaca que estas “condições”, segundo o modelo dos múltiplos fluxos, transformam-se em problemas por meio de três mecanismos: os indicadores; eventos, crises e símbolos; e o retorno das ações governamentais (*feedback*). Problemas, segundo o modelo de múltiplos fluxos, são tidos como construções sociais que envolvem interpretação e, neste sentido, “não são simplesmente condições ou eventos externos, são, acima de tudo, um elemento perceptivo interpretativo” (KINGDON, 2003, p.109-110). Capella (2015) argumenta que a compreensão de uma condição enquanto problema requer interpretação, o que transforma este cálculo fundamentalmente vinculado às representações sociais acerca do que é de fato um problema. No fluxo das soluções ou alternativas, Kingdon (2003) utiliza-se de uma analogia com o processo biológico de seleção natural para tentar explicar como alternativas geradas em comunidades (*policy communities*) disputam a sobrevivência em um caldo primordial de políticas (*policy primeval soup*), um

processo competitivo em que ideias se difundem enquanto alternativas, e estas se distinguem a partir do ponto de vista técnico, de custos, aceitação do público e dos formuladores de políticas. No fluxo político, outros três elementos exercem influência na agenda governamental: humor nacional (*national mood*) caracterizado como uma crença compartilhada em um determinado espaço temporal; o estabelecimento de grupos de pressão; as mudanças dentro do próprio governo (CAPELLA, 2015). Seguindo o modelo dos múltiplos fluxos, quando os três fluxos convergem e se unificam, ocorre o *coupling* em um momento de janela de oportunidade ou oportunidade de mudança – fator influenciado sobretudo pelas circunstâncias do fluxo de problemas e pelo fluxo político – fenômeno que Kingdon (2003) atribui caráter transitório. O último fator decisivo neste processo é a figura dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*).

Esses indivíduos, dispostos a investir numa ideia, podem estar situados no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, sejam parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia). O empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas ideias. Os *entrepreneurs* são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas ideias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns. (CAPELLA, 2005, p.12)

Kingdon (2003) sugere que determinados atores são mais influentes na definição da agenda governamental. Capella (2005) destaca que o primeiro grupo é composto por atores visíveis (*visible cluster of participants*) por já receberem atenção da imprensa e do público, enquanto o segundo é denominado como participantes invisíveis (*hidden clusters of participants*), que formam ideias e as põem à prova dentro das comunidades políticas. Capella (2016) atribui ao modelo de múltiplos fluxos a centralidade dos *policy entrepreneurs*, uma vez que a mudança nas políticas públicas é explicada pela característica destes atores na defesa de uma ideia e percepção de momentos adequados para conectar ideias referentes aos problemas às soluções. Três características se sobressaem em relação a estes atores, conforme Capela (2016), a primeira seria o de que os empreendedores de políticas detêm legitimidade frente a um público e em relação a um tema; a segunda é possuir conexões políticas e habilidades de negociação; a terceira seria a persistência, que estaria ligada a possibilidade de investimento de tempo e recursos pessoais. Nas palavras do autor: “no other single actor in the political system has quite the capability of the president to set agendas in given policy areas for all who deal with those policies” (KINGDON, 2003, p. 23).

Capella (2005) enfatiza que o modelo de Kingdon (2003) atribui grande influência à figura do Presidente da República, sendo este o ator mais forte na definição da agenda; mas ressalva que “embora possa influenciar ou determinar questões presentes na agenda, não é reservado a ele o controle sobre as alternativas a serem consideradas, que se concentram nas mãos de especialistas” (CAPELLA, 2005, p. 14). Ainda que desempenhe um papel fundamental, o Presidente não possui condições de determinar o resultado final de uma política pública, entretanto, Kingdon (2003) atribui a este ator três características elementares: a primeira seria o conjunto de recursos institucionais a sua disposição, incluindo o poder de veto e a prerrogativa de contratar e dispensar colaboradores; a segunda é a questão organizacional por trás de sua função institucional; e a terceira é seu recurso de atrair a atenção da opinião pública, o que funciona como um instrumento de pressão para a adoção de agenda a sua escolha (KINGDON, 2003, p. 24-26).

Ao avaliar os principais marcos históricos envolvendo a população em situação de rua no Brasil desde o início do século XXI, foi possível reconhecer e salientar o importante papel desempenhado por alguns atores sociais no processo de avanços e conquistas reais deste contingente populacional. Uma das figuras de maior preponderância dentro deste processo foi a do então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, durante seus dois mandatos presidenciais à frente do Palácio do Planalto (2002-2010). De acordo com as lideranças nacionais do MNPR consultadas para este estudo, o fato do Presidente Lula, no começo do primeiro mandato, afirmar que só conversaria com movimentos sociais organizados, motivou a organização social da população em situação de rua na forma de movimento social. O integrante da coordenação nacional do MNPR, Samuel Rodrigues, em entrevista exclusiva para este estudo, destaca que “depois das lideranças que surgiram na rua, sem dúvida, o Presidente Lula foi o elemento mais importante neste processo”.

Ele colocou o Governo Federal à disposição. Ele disse: ‘Vamos conversar, vocês tem um problema?’ Foi o cara que, por exemplo, se você pensar hoje em consultório na rua, se você pensar hoje em Centros-Pop, se você pensar hoje em Centro de Defesa, e aí se você me perguntar em que governo isso veio, eu vou responder no Governo Lula. Então não tenha dúvida de que ele foi um agente importantíssimo nisto. Quem abriu o caminho das políticas públicas e que topou financiar estas políticas públicas foi o Governo Lula. (RODRIGUES, Samuel)

Outra integrante da coordenação nacional do MNPR, Maria Lúcia Pereira da Silva, havia destacado anteriormente que durante a primeira Marcha Nacional da População de Rua, realizada durante a realização do 4º Congresso Nacional dos Catadores, no ano de 2001 em Brasília, situação em que nenhuma representação do Governo Federal se prontificou em

conversar e ouvir as demandas das pessoas em situação de rua. Conforme Maria Lúcia, durante o período o mandato de Lula, este tratamento foi diferente.

Ele fez uma pergunta que foi crucial para a gente, ele perguntou aos Ministérios o que tinha voltado à população em situação de rua. Ele abriu as portas literalmente para a gente. Ele fez com que Dilma se comprometesse a dar continuidade com o procedimento com a população de rua quando ele saiu. Então o Lula foi de fundamental importância para a gente. O Presidente Lula foi sensível, viu que a gente tava passando, e realmente ele foi o Presidente que governou para todos. Inclusive para a população em situação de rua. (SILVA, Maria Lúcia Pereira)

Leonildo Monteiro, integrante da coordenação nacional do MNPR, em entrevista exclusiva para este estudo, credita a esta abertura oferecida pelo Presidente Lula como de fundamental importância para as conquistas que se seguiram, e cita a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para Elaboração da Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua, que deu subsídio ao Decreto N° 7053, à criação do CIAMP-Rua e de todas as discussões que se seguiram no âmbito deste comitê. Vale lembrar que estes atores sociais supracitados, além de lideranças nacionais do MNPR, compõem importantes representações da sociedade civil que possuem representações da população em situação de rua, como o é o caso de Rodrigues no Conselho Nacional de Assistência Social, de Maria Lúcia no Comitê Técnico de Saúde e de Monteiro no Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

O secretário-executivo nacional da Pastoral do Povo da Rua, Gladston Figueiredo, que atua junto a entidade desde 2004, chama a atenção para outros marcos não tão concretos quanto as legislações, programas e serviços sociais que passaram a integrar a população em situação de rua a partir do Governo Lula, mas suficientemente simbólicos e que ajudam a entender o reconhecimento de Lula junto a este público em específico.

Quando o Lula estava no primeiro mandato, teve uma reforma no Palácio do Planalto, o primeiro público que entrou no Palácio do Planalto logo depois da reforma foi a população em situação de rua. E pela primeira vez na história do país a população de rua teve um acesso ao Palácio do Planalto. Durante todos os 8 anos do mandato ele instituiu o Natal da População de Rua e Catadores e Materiais Recicláveis. Sempre nos últimos dias de dezembro, entre 22 a 24 de dezembro, sempre teve um encontro, todos os anos, em que ele ouvia as demandas da população em situação de rua e fazia o Natal com o público que até então era inaudível para o Governo Federal. Público que passa a ser ouvido, escutado, representado. Então, ele teve muitas ações importantes, e a mais importante dela foi o Decreto N° 7053 que institui a política nacional. (FIGUEIREDO, Gladston)

Depois de enquadrar a figura do Presidente Lula como um *policy entrepreneur* de destaque no processo que resulta na criação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, a partir da audição privilegiada destes atores sociais que representam a

população em situação de rua, a tentativa agora é visualizar este processo dentro do modelo analítico dos múltiplos fluxos.

Entendendo a proposição de Kingdon (2003) que refere o período de *policy window* como temporal e que permite a decisiva junção do fluxo dos problemas ao fluxo político, iniciaremos por estes dois fluxos. Em relação ao fluxo de problemas, no sentido de que o reconhecimento de problema está ligado às representações sociais, podemos avaliar o compromisso do Governo Federal (2002-2010) em combater a miséria – principalmente a partir dos programas Fome Zero e do programa de transferência de renda sob condicionalidades Bolsa Família, ambos implantados em 2003, durante o primeiro ano do primeiro mandato do Presidente Lula. Ainda no fluxo dos problemas, recordemos que condições tornam-se problemas a partir de três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos; retorno às ações governamentais (*feedback*) (CAPELLA, 2005). Da praticamente total ausência de dados ou produções específicas que abordassem a questão da população em situação de rua, ao fato de não haver nenhuma política pública voltada a esta categoria até sua inclusão na LOAS, no final de 2005, e a não existência de indicadores indicavam um cenário de crise que fora evidenciado no principal evento sobre que teve este público como protagonista: O Massacre da Praça da Sé. Símbolo maior desta questão em relação a este *policy entrepreneur* foi citado por Figueiredo, em relação ao encontro do Presidente Lula com a população em situação de rua e catadores de materiais recicláveis às vésperas do Natal. Até o Presidente Lula sancionar o Decreto de 25 de outubro de 2006, o *feedback* do I Encontro Nacional da População de Rua promovido pelo Governo Federal através do Ministério do Desenvolvimento Social dava conta de uma série de demandas, tais como a necessidade realização de uma pesquisa nacional para estimar a quantidade e o perfil das pessoas em situação de rua e a reivindicação de intersetorialidade na criação de uma política pública para a população de rua, constituindo um grupo de pressão que interferia no fluxo político. Ainda em relação ao fluxo político neste período, o *national mood* era influenciado pelo evento do Massacre da Praça da Sé, que fora transformado em Dia de Luta pelo MNPR, fazendo haver a crença de que alguma ação pontual deveria ser tomada.

Desta forma, pode-se interpretar que um o fator decisivo no processo de *agenda-setting* em relação à criação de uma política nacional para a população em situação de rua no Brasil foi a atuação do Presidente Lula enquanto *policy entrepreneur*, personagem que articula a transição do tema da agenda governamental para a agenda decisional sob sua influência. Embora não tivesse meios de controlar os resultados finais da iniciativa, pois a

proposta de fato seria debatida e construída no âmbito do GTI, finalmente, fora este *policy entrepreneur* o responsável pela decisão final a respeito do fato mais emblemático na história da população em situação de rua: a sanção do Decreto N° 7053, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e que institui o CIAMP-Rua – evento que marca a convergência (*coupling*) entre os três fluxos do modelo de Kingdon (2003).

#### **4. PRODUÇÃO DE LEGIBILIDADE E O DISQUE DIREITOS HUMANOS**

O presente capítulo dará continuidade à discussão precedente a respeito das políticas públicas para população em situação de rua no Brasil e sua interface com o Estado através da linguagem dos direitos humanos. Para tanto, recorre-se a um breve apanhado da evolução da temática do Estado e o desenvolvimento de uma razão governamental, presentes nas obras de Michel Foucault (2008a; 2008b) ao desenvolver seus estudos no Collège de France entre os anos de 1977, 1978 e 1979. Em seguida, apresenta-se a discussão a respeito do potencial da antropologia social em colaborar com o campo das políticas públicas, de acordo com Chris Shore (2010), especialmente através de análises interpretativas com enfoques qualitativos. Ao apresentarmos debates presentes nas teorias antropológicas, seguindo a contribuição de Veena Das e Deborah Poole (2008), apresenta-se o conceito de margens do Estado e as dinâmicas de coprodução entre poder público e suas respectivas margens. Da mesma forma, apresenta-se o conceito de produção de legibilidade, presente na obra de James Scott (1998), para analisar processos de racionalização, de simplificação, e de padronização por parte do Estado, bem como, a possibilidade de leitura dos dados gerados pelo Disque Direitos Humanos de forma a enquadrar a população em situação de rua em uma dinâmica em que confrontam-se posições simultaneamente favoráveis e contrárias ao Estado, expressas na relação descrita por Patrice Schuch (2015) “a partir e contra o Estado”.

A partir deste prévio enfoque teórico, se apresentam os dados do Disque Direitos Humanos sobre denúncias de violações de direitos humanos contra pessoas em situação de rua em todo o território nacional durante os anos de 2011 e 2015. Neste sentido, a análise tenta privilegiar os tipos de violação de direitos humanos mais recorrentes a esta categoria, no sentido de que este processo de racionalização, padronização e simplificação funciona como um mapa abreviado (Scott, 1998) em relação à realidade desta categoria estudada. Apresenta-se dados sobre as dinâmicas da negligência, da violência física, da violência psicológica, da violência institucional e da discriminação como formas de relações de poder que nos oferecem subsídios para entender e aprofundar o conhecimento, bem como, focar a leitura destes dados enquanto um subsídio para o fortalecimento das redes de proteção e de políticas públicas.

##### **4.1 ESTADO E RAZÃO GOVERNAMENTAL**

O pensamento de Michel Foucault é uma das principais chaves para o entendimento do funcionamento daquilo se convencionou chamar Estado moderno. Em seus cursos no

Collège de France, especialmente os ministrados entre os anos de 1977, 1978 e 1979, Foucault desenvolve uma narrativa que primeiramente afasta as noções de povo à de população, para em seguida apresentar as noções de dispositivos de segurança – mecanismo que tende a anular, limitar, frear ou regular determinada realidade – e de normalização disciplinar – no sentido de orientar para um modelo de distinção que separa o que é normal, ou seja, àquilo que é capaz de adequar-se à norma, daquilo que é anormal. Foucault (2008a) argumenta que estes mecanismos irão ser direcionados, a partir do século XVIII, à população – caracterizada enquanto um conjunto de elementos em que se podem notar constantes e regularidades –, fenômeno que é visto pelo autor como o principal problema político moderno, a partir do qual será desenvolvida uma nova arte de governar.

É um jogo incessante entre as técnicas de poder e o objeto destas que foi pouco a pouco recortando no real, como campo de realidade, a população e seus fenômenos específicos. É a partir da constituição da população como correlato das técnicas de poder que pudemos ver abrir-se toda uma série de domínios de objetos para saberes possíveis. (FOUCAULT, 2008a, p. 102-103)

Foucault (2008a) sugere que a emergência da população permite um desbloqueio da arte de governar, principalmente por demarcar a transição de um modelo econômico de governo centrado na família, para um modelo outro, que tem como dispositivo a estatística e seu objeto a população. De modelo de governo, a família torna-se instrumento para gerir a população, que é objeto e fim desta nova arte de governar – cujos mecanismos essenciais são os dispositivos de segurança. Portanto, o autor argumenta que a passagem de “um regime dominado pelas estruturas de soberania a um regime dominado pelas técnicas do governo se faz no século XVIII em torno da população, e por conseguinte, em torno do nascimento da economia política” (FOUCAULT, 2008a, p. 141). Vale ressaltar que, enquanto instrumento, as técnicas disciplinares serão extremamente necessárias ao governo da população. A esta sucessão histórica Foucault (2008a) chama de história da governamentalidade – palavra que o autor entende como:

O conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança (FOUCAULT, 2008a, p. 143)

Para Foucault (2008a), o advento da governamentalidade marca o nascimento do Estado moderno quando esta se torna efetivamente uma prática política calculada e refletida. Neste sentido, o desenvolvimento de uma razão governamental passa sumariamente pelo regime de verdade da estatística.

Etimologicamente, a estatística é o conhecimento do Estado, o conhecimento das forças e dos recursos que caracterizam um Estado num momento dado. Por exemplo: conhecimento da população, medida de sua quantidade, medida de sua mortalidade, da sua natalidade, estimativa das diferentes categorias de indivíduos num Estado e da sua riqueza, estimativa das riquezas virtuais de que um Estado dispõe: minas, florestas, etc., estimativa das riquezas produzidas, estimativa das riquezas que circulam, estimativa da balança comercial, medida dos efeitos das taxas e dos impostos – são todos esses dados e muitos outros que vão constituir agora o conteúdo essencial do saber do soberano. (FOUCAULT, 2008a, p. 365)

Foucault (2008a) demonstra que acima de tudo o Estado é uma prática; “que não pode ser dissociado do conjunto das práticas que fizeram efetivamente que ele se tornasse uma maneira de governar, uma maneira de agir, uma maneira também de se relacionar com o governo” (FOUCAULT, 2008a, p. 369). A arte de governar, portanto, evidencia sua especificidade ao demonstrar que possuía uma racionalidade particular; cujo “princípio e objetivo, seu fundamento e sua meta é o Estado” (FOUCAULT, 2008a, p. 384). Foucault (2008a) caracteriza o Estado como um princípio de inteligibilidade de uma realidade já dada, daquilo que é, mas também daquilo que deve ser.

A razão governamental coloca o Estado, portanto, como princípio de leitura da realidade e o coloca como objetivo e imperativo. O Estado é o que comanda a razão governamental, quer dizer, é o que faz que se possa governar racionalmente segundo as necessidades; é a função da inteligibilidade do Estado em relação ao real e é o que faz que seja racional, que seja necessário governar. Governar racionalmente porque há um Estado e para que haja um Estado. (FOUCAULT, 2008a, p. 385-386)

Ao situar a razão governamental em uma posição entre um Estado apresentado como dado e um Estado apresentado como a ser construído e edificado, o autor enfatiza que a arte de governar deve conduzir o “dever-ser do Estado tornar-se ser” (FOUCAULT, 2008b, p. 6). O mecanismo capaz de garantir o crescimento das forças do Estado e simultaneamente manter a ordem interna a este Estado, conforme Foucault (2008a), é a polícia; “polícia é governamentalidade” (FOUCAULT, 2008a, p. 457). Foucault (2008b) considera possuir o Estado uma força de expansão, àquilo que refere como um “imperialismo endógeno”, que seria uma tendência intrínseca a crescer, a avançar em direção ao seu objeto-alvo, que é a sociedade civil (FOUCAULT, 2008b, p. 259). Para Foucault (2008b) Sociedade civil e *homo oeconomicus* – visto como certo tipo de sujeito que permite uma arte de governar que se regula de acordo com os princípios da economia – fazem parte do conjunto da tecnologia da governamentalidade liberal. Foucault (2008b) apresenta o modelo do neoliberalismo alemão para ilustrar a tendência de disseminação de um mecanismo de mercado para regulação dos processos sociais, alicerçado na metáfora do “indivíduo empresa”, e dessa forma fazer da empresa “o modelo social universalmente generalizado” em busca da reconstituição de toda uma série de valores morais e culturais, que o autor apresenta a partir da noção de capital

humano (FOUCAULT, 2008b, p. 332-335). Além de novos e mais refinados mecanismos de controle da vida individual, a centralidade no mecanismo de mercado permitirá testar a ação governamental de forma a exercer-lhe uma crítica que não seja simplesmente política ou jurídica, senão mercantil através do enfoque de avaliações a partir de questões próprias do processo de mercado, tais como oferta-procura e custo-lucro (FOUCAULT, 2008b, p. 338).

Pode-se dizer, até certo ponto, que a crítica economista que os neoliberais tentam aplicar à política governamental também equivale a filtrar toda ação do poder público em termos de contradição, em termos de falta de consistência, em termos de falta de sentido. A forma geral do mercado se torna um instrumento, uma ferramenta de discriminação no debate com a administração. Em outras palavras, no liberalismo clássico pedia-se ao governo que respeitasse a forma do mercado e se ‘deixasse fazer’. Aqui, transforma-se o *laissez-faire* em não deixar o governo fazer, em nome de uma lei de mercado que permitirá aferir e avaliar cada uma das suas atividades. (FOUCAULT, 2008b, p. 339)

A interface do governo e indivíduo, a partir das lentes do mecanismo de mercado, é o próprio *homo oeconomicus* à medida que este sujeito seja integrado à lógica social a partir desta regulação específica que resulta em uma conduta (FOUCAULT, 2008b). A regulação de condutas não-econômicas a partir do princípio de mercado - “a identificação do objeto de análise econômica a toda conduta racional” (FOUCAULT, 2008b, p. 367) - é um fator determinante e característico dos regimes neoliberais. Neste sentido, “o *homo oeconomicus* aparece agora como o correlativo de uma governamentalidade que vai agir sobre o meio e modificar sistematicamente as variáveis do meio” (FOUCAULT, 2008b, p. 369) constituindo-se este ator como um elemento base da nova razão governamental. Foucault (2008b) aponta que a sociedade civil eclode enquanto um campo de referência novo sobre o qual se exercerá a arte de governar, uma vez que é ela o que permite um ponto de convergência entre a grade jurídica e a grade econômica, visto que sujeitos de direitos também são atores econômicos dentro do conjunto da tecnologia da governamentalidade liberal. Por fim, Foucault (2008b) aponta que a governamentalidade liberal tem sua raiz no fato de que “é essa racionalidade dos governados que deve servir de princípio de regulação para a racionalidade do governo” (FOUCAULT, 2008b, p. 423). Ao longo dos cursos no Collège de France em 1977, 1978 e 1979 Foucault (2008a; 2008b) apresenta a arte de governar pautada pela verdade, a arte de governar pautada pela racionalidade do Estado soberano, a arte de governar pautada pela racionalidade dos agentes econômicos, leia-se arte de governar pautada pela racionalidade dos governados, para dizer que estes modos de pensar a prática do Estado constituem o objeto de debate político desde o século XIX; e conclui com a seguinte questão, que permanece em aberto: “O que é política, finalmente, senão ao mesmo tempo o jogo dessas diferentes artes de

governar com seus diferentes indexadores e o debate que essas diferentes artes de governar suscitam?” (FOUCAULT, 2008b, p. 424).

#### **4.2 ANTROPOLOGIA SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: DIÁLOGOS POSSÍVEIS**

A aproximação entre as políticas públicas e a antropologia social tem rendido debates atuais sobre como esta união seria profícua no sentido de melhor entender os processos que se desenvolvem sobretudo no primeiro campo. Como vimos no capítulo anterior, Faria (2003), Capella (2005; 2015a) e Souza (2006), ao traçarem um verdadeiro inventário do desenvolvimento histórico dos principais modelos de análises e marcos teóricos das políticas públicas, apontam para uma defasagem de trabalhos que enfoquem questões qualitativas e interpretativas dentro daquilo que compõe os processos próprios ao ciclo das políticas públicas. Este afastamento decorre basicamente do fato de que, especialmente no Brasil, alguns elementos, principalmente os que reforçam o campo das políticas públicas enquanto uma subárea da ciência política, possuem a preferência dos pesquisadores ao passo que outros elementos, que tendem a enfatizar a multidisciplinaridade deste campo de estudos e conduzi-lo a outras metodologias de produção de conhecimento, especialmente às metodologias qualitativas, são subdesenvolvidos e afetados por uma perene omissão.

Seguindo as chaves de leitura propostas por Shore (2010) para o do campo de políticas públicas, o autor sustenta que a antropologia social, especialmente a partir de estudos etnográficos, pode oferecer uma perspectiva crítica para compreender a maneira como as políticas públicas funcionam enquanto símbolos, estatutos de legitimidade, tecnologias políticas, formas de governamentalidade e instrumentos de poder que frequentemente ocultam seus mecanismos de funcionamento. Shore (2010) argumenta que, ao passo que o campo das políticas públicas cresce e se solidifica enquanto disciplina acadêmica, aumenta a sensação de incerteza dos acadêmicos sobre quais seriam as ferramentas conceituais e metodológicas para teorizar e analisar seu funcionamento. O autor sugere que parte deste debate provem da aceitação da importância de metodologias qualitativas e interpretativas de investigação para a disciplina. Conforme Shore (2010), um eixo central da aproximação entre políticas públicas e antropologia social é o reconhecimento de que a formulação de políticas públicas é uma atividade sociocultural profundamente imersa nos processos sociais cotidianos; o que tem feito com que antropólogos passem a dirigir sua atenção para o estudo das políticas públicas enquanto campo de investigação antropológica – neste sentido, ao dar-se relevância à análise

antropológica para entender assuntos relacionados com as políticas públicas, o autor ressalta a crescente importância deste tipo de estudo para a antropologia contemporânea.

Shore (2010) orienta que ao se traçar um olhar analítico de uma disciplina sobre as práticas e questões de outra, a tendência é que se crie novas formas de olhar para velhas questões previamente formuladas. É neste sentido que as críticas apontadas por Shore (2010) surtem efeito, ao contrariar posições de que só um formulador de políticas públicas poderia traçar análises sobre as políticas públicas, para dizer que nada seria mais limitante do que reservar a análise das políticas públicas aos profissionais que a formulam. Outro ponto crítico apontado pelo autor é a tendência de parte da literatura das políticas públicas em conceitualizar o processo de formulação de políticas públicas como sendo linear e vertical – o que se justificaria pela enorme influência das teorias da escolha racional e dos modelos do racionalismo limitado, nas quais os analistas medem a conveniência e os efeitos das políticas públicas de acordo com seus custos e benefícios calculáveis.

En contraste con esta pulcritud abstracta, la antropología tiende a resaltar la complejidad y lo desordenado de los procesos de formulación de políticas, en particular las maneras ambiguas y a menudo disputadas en que las políticas son promulgadas y recibidas por la gente, por decirlo de alguna manera, “en el terreno”. Los antropólogos tienden a enfocarse en cómo hacen las personas para darles sentido a las cosas, es decir, qué quieren decir para la gente estas políticas. Los antropólogos están interesados en los “puntos de vista del ‘nativo’” (esto es, el “modelo folclorista”) o el marco de referencia de los actores. Para comprender por qué funcionan o no las políticas, necesitamos saber algo sobre cómo son recibidas y experimentadas por las personas afectadas por ellas. (SHORE, 2010, p. 29)

Foi na tentativa de seguir esta premissa que no capítulo anterior, ao traçar um apanhado dos principais marcos históricos e eventos emblemáticos a respeito da aproximação do tema população em situação de rua e Estado no Brasil, a partir da interface das políticas públicas e direitos humanos, que procurei reservar espaços de fala para a diversidade dos atores sociais envolvidos no processo, com ênfase para o que pensavam as lideranças da população em situação de rua a respeito da criação da Política Nacional para a População em Situação de Rua e, especialmente, a posterior inclusão desta população enquanto um grupo vulnerável do serviço de utilidade pública do Disque Direitos Humanos. De fato, quando nos voltamos ao conteúdo destes depoimentos, visualiza-se sua contribuição substancial, justamente por estes atores sociais conseguirem “trazer ao chão e à carne”, conforme salienta Rifiotis (2014), parte daquilo que a política e as políticas públicas representam em sua forma imaterial própria dos cálculos e das estatísticas. Neste sentido, entender o que as pessoas em situação de rua pensam sobre as políticas públicas que lhes são oferecidas e como estas medidas impactam em sua vida diária é uma forma de enquadrar interpretativamente este

público enquanto objeto de estudo a partir de uma orientação antropológica que atua dentro do campo das políticas públicas.

Embora Shore (2010) siga uma perspectiva de que uma antropologia das políticas públicas ajudaria a trabalhar questões macrossociais, tais como a transformação do Estado moderno, a emergência de novas formas de governar e a articulação de novas relações de poder, no sentido de que as políticas públicas possam ser interpretadas a partir de seus efeitos, das relações que criam e dos sistemas de pensamento mais amplos no meio dos quais estão imersas. Neste sentido, Shore e Wright (1997) apresentam cinco argumentos a respeito das políticas públicas como estratégia de abrir um campo investigativo dentro da antropologia contemporânea. O primeiro argumento dá conta de que as políticas públicas refletem determinadas racionalidades de governo ou governamentalidades; no sentido de que as políticas públicas refletem maneiras de pensar sobre o mundo e de atuar sobre ele e, ao fazer isso, incidem na construção de novas categorias do indivíduo e da subjetividade que, especialmente, a partir da governamentalidade neoliberal tem se constituído em uma arte de governar à distância ao promover hábitos de autogestão e autorregulação (SHORE, WRIGHT, 1997). O segundo argumento dá conta que as políticas públicas funcionam de maneira similar ao mito nas sociedades iletradas, no sentido de prover um plano de ação ao oferecer narrativas retóricas que servem para justificar o presente (SHORE, WRIGHT, 1997). O terceiro argumento classifica as políticas públicas por sua natureza inerentemente instrumental, no sentido de que estas são ferramentas para administrar, regular e mudar a sociedade ao orientar para a ordem e para a coerência do mundo (SHORE, WRIGHT, 1997). O quarto argumento é de que as políticas públicas promovem um método de investigação útil, uma vez que estas oferecem as lentes para estudar e explorar profundamente o universo dos formuladores de políticas – e não somente as pessoas a quem as políticas públicas são dirigidas (SHORE, WRIGHT, 1997). O quinto argumento apresentado é o de que as políticas públicas são fenômenos políticos, entretanto, frequentemente sua natureza política está oculta atrás da linguagem objetiva e legal-racional com que são apresentadas (SHORE, WRIGHT, 1997).

Ao pensar o significado antropológico das políticas públicas, Shore (2010) entende que este exercício deve partir da premissa de que a formulação de políticas públicas é uma forma particular de ação social e simbólica. Outro ponto importante explorado pelo autor está no fato de que as políticas públicas possuem efeitos que ultrapassam os seus desenhos institucionais e as intenções de seus formuladores uma vez que, a partir da criação elas passam a integrar uma complexa rede de atores e instituições, podem apresentar

consequências imprevistas ou inesperadas. Shore (2010) aglutina em duas razões o porquê as políticas públicas cada vez mais tem despertado o interesse antropológico.

La primera es el rol dominante que tienen las políticas a la hora de regular y organizar las sociedades contemporáneas, a la hora de dar forma a las identidades de las personas y en cuanto a su sentido sobre sí mismas. Las políticas están profundamente implicadas en la manera como nos construimos como individuos y como sujetos. Para decirlo de otro modo, uno de los aspectos más importantes de la formulación de las políticas públicas es la forma en que las políticas construyen nuevas categorías de subjetividad y nuevos tipos de sujetos políticos, particularmente conceptos modernos del individuo. Las políticas han terminado por afectar todo lo que hacemos de tal manera, que se vuelve virtualmente imposible ignorar su influencia o escapar de ésta. (SHORE, 2010, p. 36)

É a partir das políticas públicas que os atores sociais são objetivados e lhes são impostas categorias como as de “cidadão”, “imigrante”, “profissional” e, da mesma forma, “pessoa em situação de rua”, ao pensarmos de acordo com o enfoque deste estudo. Shore (2010) entende que a produção e penetração das políticas públicas em áreas cada vez mais difusas da vida diária são uma das características que definem nossa época. Enfim, o que se pode concluir acerca das contribuições do autor é a necessidade de analisar as políticas públicas a partir dos seus efeitos e não tanto em relação a suas origens ou causas, uma vez que políticas públicas possuem agência, muitas vezes independentemente da vontade de seus formuladores (SHORE, 2010, p. 45).

#### **4.3 PRODUÇÃO DE LEGIBILIDADE: O SERVIÇO DE UTILIDADE PÚBLICA A LUZ DE CONCEITOS ANTROPOLÓGICOS**

O capítulo anterior abordou a crescente inserção da população em situação de rua à nível estatal, através das políticas públicas específicas a este seguimento no Brasil, especialmente a partir da interface entre políticas públicas e direitos humanos. Esse breve apanhado procurou reconstituir os principais marcos históricos, eventos emblemáticos e conquistas da população em situação de rua com ênfase no registro dos efeitos que estas políticas públicas causam na vida prática de pessoas em situação de rua a partir de entrevistas com lideranças nacionais do MNPR. Gostaria de apontar dois processos que pretendo desenvolver a seguir: (1) demonstrar como estas políticas públicas, pensadas especialmente para este seguimento populacional, foram elaboradas dentro de um processo de coprodução entre Estado e sociedade civil, que poderia ser analiticamente aproximado dos termos de uma razão governamental, apontado por Foucault (2008a) e chamar a atenção para os efeitos destas iniciativas a partir da perspectiva vivencial destes sujeitos; (2) analisar os efeitos próprios da linguagem estatal e como a produção de conhecimento, especialmente a partir da estatística, funciona enquanto um dispositivo que cria uma realidade particular sobre a

população em situação de rua que, entretanto, não se fecha em si mesma, produzindo simultaneamente novas categorizações e simplificações (Scott, 1998), mas também novas oportunidades de luta política (Das, Poole, 2008 e Schuch, 2015).

Ao pensar sobre aquilo que Santos e Avritzer (2009) consideraram a respeito dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural, ao trazerem atores sociais excluídos e, desta forma, funcionarem como agentes construtores de uma nova gramática social, isto é, a partir de novas formas de relação entre Estado e sociedade, podemos perceber o papel desempenhado pelo MNPR neste sentido. Desta forma, conforme vimos anteriormente, Santos e Avritzer (2009) chamam a atenção para o fato de que processos de democracia participativa são marcados por disputas sobre a significação de determinadas práticas políticas e pela incorporação de novos atores e de novos temas à política. Em relação a população em situação de rua e a recente experiência em se relacionar com algumas estruturas de Estado, pode-se avaliar que a constituição de um movimento social organizado que representasse os interesses das pessoas em situação de rua no Brasil foi um fator determinante a referida inclusão. Da mesma forma, a reivindicação de uma nova postura do Estado em relação aos interesses da população em situação de rua enquanto categoria social, expressa através do axioma “nada para nós, sem nós”, demonstra o florescimento de uma unidade de linguagem e demarcação de uma posição que tem pautado e empoderado pessoas em situação de rua na condição de atores políticos preponderantes na reivindicação de uma nova gramática social que os reconheça enquanto cidadãos que possuem direitos a serem resguardados e garantidos. A participação social destes atores sociais em esferas de deliberação e de decisão – como são os casos do CIAMP-Rua, CNAS, CTS e CNDH - tem se constituído como um eficaz instrumento de pressão para a exploração de novas perspectivas e formas de abordar o tema da população em situação de rua. Neste sentido, estes atores sociais em suas práticas reforçam aquilo que Rifiotis (2014) chama de perspectiva vivencial dos sujeitos, e, prontamente, quando questionados se é importante que lhes seja reservado espaços de fala e representação em matéria de decisões que afetem esta categoria direta ou indiretamente, as afirmativas reforçam justamente o fato de que as trajetórias individuais e experiência com a situacionalidade de rua dota estes representantes de uma expertise que escapa aos formuladores de políticas, por mais talento ou conhecimento técnico que possam acumular. Nesta relação, contrastes são postos em evidência pelos atores sociais que representam a população em situação de rua, ao exporem as agruras do frio, da fome, da discriminação e do medo, eles trazem os direitos humanos ao sangue e à carne (RIFIOTIS,

2014) e este fato constitui uma diferença inalcançável para os formuladores de políticas; que com frequência são caricaturados desde suas salas de ar-condicionado.

Retomemos a afirmação de Santos (1989) de que na presente fase de capitalismo desorganizado as questões da autonomia e da subjetividade são predominantes nas reivindicações por direitos humanos e que, conforme Santos (1997), o Estado é visto como a principal forma de garantia de direitos a partir de sua estrutura. Podemos visualizar a atuação do MNPR fortemente vinculada a estruturas criadas pelo próprio Estado, no sentido de que as conquistas que se seguiram para esta categoria social decorre da atuação a partir de sua representação no GTI e, após a criação da Política Nacional para a População em Situação de Rua, no CIAMP-Rua. Neste sentido, ao debater diretamente com formuladores de políticas, o MNPR tem pautado a criação de novos espaços políticos nos Estados e municípios aos moldes do que tipifica o Decreto Nº 7053, o que corrobora “criação de novas identidades e de novos sujeitos coletivos capazes de aprofundar a democracia” (SANTOS, 1989). Ao recorrer e participar ativamente destas estruturas de autoridade partilhada, a atuação social do MNPR pode ser considerada de natureza contra-hegemônica, indo ao encontro daquilo que defende Santos (2013). Outra ancoragem importante de ser registrada é o fato de que, a partir da atuação do MNPR nestas instâncias de deliberação, pode-se vislumbrar praticamente a tendência a articulações inter-organizacionais apresentada por Scherer-Warren (2008). O histórico do surgimento do MNPR é marcado por uma ação em rede, principalmente através de organizações como a Pastoral do Povo da Rua e do MNCR, em uma estratégia de associativismo local que demarca uma atuação a partir de uma rede de movimento social que reconhece outros grupos com a mesma identidade social como forma de conquistar visibilidade, produzir impacto na esfera pública e obter conquistas para a cidadania (Scherer-Warren, 2006).

Este processo de atenção voltada à população em situação de rua no Brasil, especialmente a partir do século XXI, pode ser analisado através daquilo que Das e Poole (2008) operacionalizam a partir da relação entre o Estado e suas margens. Em linhas gerais, as autoras propõe a pesquisa etnográfica, isto é, uma antropologia do Estado através de práticas, lugares e linguagens que estão localizadas nas margens – caracterizadas como espaços onde existe um enfraquecimento e redução das formas de regulação e pertencimento que supostamente constituem o Estado-nação moderno. Se o Estado moderno é um controle centralizado sobre determinado território, argumentam as autoras, explora-se as margens do Estado enquanto locais onde o direito e a ordem precisam de manutenção regular. O chamado

de Das e Poole (2008) dá conta de que é possível repensar criticamente o Estado a partir de suas margens tendo como ferramenta fundamental a etnografia, reconhecida como forma de conhecimento que privilegia a experiência e facilita a introdução em domínios do social que não são de fácil acesso. As autoras ponderam que por muito tempo a antropologia social se caracterizou como a disciplina que estudava sociedades sem Estado e que, salvo exceções, o Estado parecia distante das práticas e métodos etnográficos. Das e Poole (2008) argumentam que as margens são um espaço de experimentação do Estado onde ele constantemente tem de redefinir seus modos de governar e legislar e, neste sentido, as margens não são entendidas somente como espaços territoriais, senão espaços de práticas onde a lei e outras práticas estatais são colonizadas por outras formas de regulação que emanam das necessidades das populações. Da mesma forma, Das e Poole (2008) tratam a questão das margens a partir de seu caráter indeterminado como forma de abrir a solidez que geralmente se atribui ao Estado; neste sentido, as margens não são inertes e se destacam por serem espaços de criatividade em relação à política.

Das e Poole (2008) argumentam que a relação entre Estado e suas margens pode ser descrita através de três enfoques conceituais de margens. O primeiro enfoque situa as margens enquanto periferia, no sentido de que nelas estão localizados as pessoas insuficientemente socializadas nos marcos da lei; onde etnógrafos investem na compreensão das tecnologias específicas de poder que tentam administrar e pacificar estas populações. O segundo enfoque privilegia a relação entre legibilidade e ilegitimidade, à medida que antropólogos reconhecem o Estado acima de tudo enquanto constituído por práticas escritas; “reconocemos que las prácticas de relevamiento documental y estadístico del estado están al servicio de la consolidación del control estatal sobre los sujetos, las poblaciones, los territorios y las vidas” (DAS, POOLE, 2008, p. 25). Neste sentido, as autoras demarcam que, para além da legibilidade, existem espaços, formas e práticas através dos quais o Estado é constantemente experimentado e desconstruído mediante a ilegitimidade de suas próprias práticas, documentos e palavras. Enfim, o terceiro enfoque aglutina a noção de margem como um espaço entre os corpos, a lei e a disciplina; no sentido de que o poder exercido pelo Estado não se dá somente no território, mas nos corpos, tendo a constituição de um corpo biopolítico sua atividade central.

Vale ressaltar brevemente algumas premissas apontadas por Foucault (1985; 2010) a respeito das noções de biopolítica e biopoder. Para pensar os processos das estruturas que conhecemos como Estado, Foucault (1985; 2010) ilustra a questão da soberania para apontar

para uma transição de um poder de morte para um poder que gere a vida; “pode-se dizer que o velho direito de causar a morte ou deixar viver foi substituído por um poder de causar a vida ou devolver a morte” (FOUCAULT, 1985, p. 130). O poder que se empreende sobre a vida se dá através de dois polos; o do corpo como máquina, organismo, passível à disciplina e às instituições; e o corpo-espécie, entendido a partir de seu conjunto (população), que é circunscrito através de processos biológicos e mecanismos regulamentadores que compõe o Estado (FOUCAULT, 2010); “as disciplinas do corpo e as regulações da população constituem os dois pólos em torno dos quais se desenvolvem a organização do poder sobre a vida” (FOUCAULT, 1985, p. 131). O desenvolvimento de técnicas de sujeição dos corpos e o controle das populações inauguram a era do biopoder – que opera como um fator de segregação e hierarquização do corpo social, sendo este um elemento indispensável ao capitalismo – e demarca a entrada da vida no campo político (FOUCAULT, 1985). Agamben (2010) comenta o processo de transição em que “a vida natural começa a ser incluída nos mecanismos e nos cálculos do poder estatal, e a política se transforma em biopolítica” (AGAMBEN, 2010, p. 10). Ao problematizar a produção social dos “corpos dóceis” passíveis de inserção nas estruturas capitalistas, Agamben (2010) reflete sobre o que chama de “vida nua”, a partir das nuances da morte enquanto um acontecimento da biopolítica; constituindo-se em sua oposição, em tanatopolítica (FOUCAULT, 1985), o regulamento, o cálculo oculto da morte do corpo matável.

A biopolítica lida com a população, e a população como problema político, como problema de um só tempo científico e político, como problema biológico e como problema de ‘poder’. (...) Eis que aparece agora, com essa tecnologia do biopoder, com essa tecnologia do poder sobre a ‘população’ enquanto tal, sobre o homem enquanto ser vivo, um poder contínuo, científico, que é o poder de ‘fazer viver’(FOUCAULT, 2010, p. 206-207)

Se a soberania fazia morrer e deixava viver, Foucault (2010) chama de biopoder, ou “práticas de regulamentação” o poder que faz viver e deixa morrer. Das e Poole (2004) apresentam a contradição em relação ao Estado biopolítico expressa na questão: “cómo un estado cuya función es la de organizar la vida produce una categoría de gente que puede ser juzgada asesinable?” (DAS, POOLE, 2008, p. 40). Para as autoras, é justamente neste limiar que se produz a vida e se deixa morrer que a antropologia pode se relacionar com as formas da biopolítica.

Las poblaciones pueden existir en el imaginario del estado sólo como entidades a ser administradas, pero los habitantes de estos márgenes no son objetos inertes: las formas de gobierno, las relaciones sociales alrededor de distintas zonas de experiencia, y los géneros culturales dentro de los cuales el lenguaje adquiere vida, generan modos de encarar el estado biopolítico, a los que no se puede llegar a través de la especulación metafísica. (DAS, POOLE, 2008, p. 42)

Assad (2008) vai ao encontro de Das e Poole (2008), e argumenta que as margens do Estado podem perceber-se de diferentes maneiras precisamente pelo fato de que o Estado mesmo não é um objeto estático. O autor chama a atenção para “a estrutura abstrata do Estado” e argumenta que cada vez mais a sociedade é concebida e representada em termos estatísticos, o que, conforme Assad (2008), reforça afirmativas sobre como o conhecimento sobre o mundo social deve ser compartilhado e interpretado politicamente e, neste sentido, como aspectos do mundo social podem ser preservados ou modificados.

A partir da relação entre o Estado e suas margens podemos situar os processos que envolvem a população em situação de rua e as políticas públicas a partir do segundo enfoque analítico proposto por Das e Poole (2008), que avalia a relação entre produção de legibilidade e ilegibilidade a partir das práticas estatais, especialmente em relação aos processos de produção de legibilidade. Em relação à produção de legibilidade, Scott (1998) situa que a prática estatal é marcada pelo reconhecimento e produção de informação sobre determinados grupos e populações, que requerem a criação de métricas particulares às suas realidades e passíveis da comparação através de padrões comuns em relação a outras realidades. Scott (1998) chama este processo que envolve práticas de racionalização, padronização e simplificação como a geração de “mapas abreviados” que servem como subsídio de controle, padronização e simplificação. O autor situa a problemática da legibilidade como um problema central nos processos de formação do Estado.

Ao adotar a premissa de que “every act of measurement was an act marked by the play of power relations” (SCOTT, 1998, p. 27), o autor sustenta que o surgimento de unidades de medidas fixas e padronizadas foi o que permitiu o monitoramento centralizado e o controle de comparações por parte do poder estatal. Scott (1998) argumenta a padronização e a simplificação tornaram legível e administrável, através de um formato mais conveniente, aquilo que o autor chama de hieróglifos sociais.

These state simplifications, the basic givens of modern statecraft, were, I began to realize, rather like abridged maps. They did not successfully represent the actual activity of the society they depicted, nor were they intended to; they represented only that slice of it that interested the official observer. They were, moreover, not just maps. Rather, they were maps that, when allied with state power, would enable much of the reality they depicted to be remade. (SCOTT, 1998, p. 3)

O autor descreve o esforço dotado pelos Estados europeus em padronizar métricas, uma vez que nas formas pré-modernas de Estado, Scott (1998) os descreve como parcialmente cegos em alguns pontos cruciais, por exemplo em relação aos sujeitos que compunham o Estado, a riqueza destes sujeitos, suas terras e rendimentos, sua localização, sua

própria identidade. O autor relata que faltava uma medida, uma métrica que permitisse traduzir o que era conhecido em um padrão comum necessário a uma visão sinóptica. Esta transição de uma forma pré-moderna ao Estado moderno, conforme vimos em Foucault (2008a; 2008b), implicou também um repentino processo de controle em relação a criação de sobrenomes permanentes, a padronização de pesos e medidas, o estabelecimento de pesquisas cadastrais e registros populacionais, a invenção da posse da propriedade, a padronização de uma língua e um discurso legal, o desenho das cidades e a organização dos transportes foram as primeiras tentativas de produção de legibilidade e simplificação (SCOTT, 1998, p. 2). Neste sentido, nenhum tipo monitoração central efetiva ou comparação controlada foram possíveis sem unidades de medidas fixas padronizadas, o que causava um problema incalculável em relação ao mercado, principalmente no estabelecimento de preços regionais em relação ao valor das commodities. Neste sentido, Scott (1998) argumenta que uma unidade racional de medidas foi o que permitiu uma cidadania racionalizada.

The simplification of measures, however, depended on that other revolutionary political simplification of the modern era: the concept of a uniform, homogeneous citizenship. As long as each estate operated within a separate legal sphere, as long as different categories of people were unequal in law, it followed that they might also have unequal rights with respect to measures. (SCOTT, 1998, p. 32)

O autor argumenta que o principal impacto da padronização de pesos e medidas no campo social se deu através da promoção de uma nova unidade cultural em relação à sociedade. Neste sentido, “simplification and rationalization previously applied to forests, weights and measures, taxation, and factories were now applied to the design of society as a whole” (SCOTT, 1998, p. 91). O autor apresenta este processo como uma evidência a respeito de uma nova concepção de Estado no que diz respeito às suas funções, o que representa uma verdadeira transformação. “One essential precondition of this transformation was the discovery of society as a reified object that was separate from the state and that could be scientifically described” (SCOTT, 1998, p. 91). Conforme o autor, a produção de conhecimento estatístico sobre a população – seu perfil etário, ocupação profissional, taxas de fertilidade, alfabetização, propriedade privada, índice de conformidade com a lei – permitiu que os oficiais do Estado caracterizassem a população a partir de novas e elaboradas formas. Desta forma, Scott (1998) sugere que as verdades estatísticas passaram a ser elaboradas em leis no campo social. Neste sentido, a partir da produção social de estatísticas sobre a população, as classes mais empobrecidas, como a classe trabalhadora pobre, passaram a ser os primeiros objetos deste novo planejamento social e científico. Neste sentido, políticas urbanas e de saúde pública começam a ser dirigidas especialmente a este contingente populacional; da

mesma forma, subpopulações localizadas em ambientes potencialmente ameaçadores – e aqui Scott (1998) cita os indigentes, os vagabundos, os doentes mentais e os criminosos – passaram a ser transformados em objetos da mais intensa engenharia social.

Schuch (2015) relaciona a produção de legibilidade com a gestão e a inscrição política da população em situação de rua no Brasil. A autora defende que devem ser levados em consideração em termos analíticos o fato de que a improvisação, os processos informais e o conhecimento prático das pessoas as quais são destinadas a engenharia social do Estado. Para Schuch (2015), ao desconsiderar estas questões, Scott (1998) adota uma perspectiva homogênea do Estado e da ação das tecnologias de governo. A autora reflete que não se deve apenas considerar a produção de legibilidade enquanto uma dimensão unilateral de um Estado centralizado, sendo esta uma visão predominante na analítica de Scott (1998), mas levar em consideração as margens como espaço de colonização do Estado, como sugerem Das e Poole (2008), no sentido de visualizar a produção de legibilidade como um espaço privilegiado onde novas inscrições políticas são efetivadas (SCHUCH, 2015, p. 123-124). Para a autora, o esforço em tornar a população em situação de rua legível ao Estado implica a utilização de técnicas de produção de legibilidade tais como são as pesquisas censitárias, as definições conceituais expressas em novas normativas legais ou manuais e cartilhas para a consideração deste grupo social enquanto uma população oficialmente inscrita no universo da garantia dos direitos no Brasil (SCHUCH, 2015).

Entretanto, tais práticas de produção de legibilidade não podem ser consideradas como esforços constituídos apenas pelo Estado; tais técnicas de governo são coproduzidas a partir de composições heterogêneas e tensas entre Estado, movimento social, organizações jurídicas e não governamentais e narrativas transnacionais mais amplas dos direitos humanos, num entrelaçamento dinâmico de lutas e leis, processos de subjetivação e moralidades, modos concomitantes de gestão e inscrição política. (SCHUCH, 2015, p. 124)

A partir de sua experiência etnográfica junto ao MNPR no Rio Grande do Sul, Schuch (2015) argumenta que é possível perceber uma orientação política bastante particular adotada pela população em situação de rua, que a autora descreve como sendo uma relação simultaneamente contra e a partir do Estado. A reflexão de Schuch (2015) dá conta de que, por exemplo, ao passo que as pesquisas censitárias e de perfis populacionais direcionadas para a população em situação de rua são formas de produção de mapas abreviados de uma dada realidade, tal qual sugere Scott (1998), contudo, trata-se de técnicas que “ao mesmo tempo simplificam, classificam e conformam uma ‘população’ às possibilidades do governo, também a inscreve nos cenários da atenção pública” (SCHUCH, 2015, 129). A forma de inscrição estatal da população em situação de rua no Brasil se dá através do uso da linguagem

dos direitos humanos enquanto forma de luta política e sua interface com as políticas públicas, sendo a atuação política do MNPR marcada pelo uso desta linguagem ao se utilizar de dispositivos de denúncia para apontar violações dos direitos humanos que abatem a população em situação de rua. Schuch (2015) destaca a importância que certas técnicas de legibilidade têm para as lutas por reconhecimento, ao registrar oficialmente uma população flutuante, no caso da população em situação de rua, e inscrevê-la como alvo das políticas governamentais (SCHUCH, 2015, p. 133-134).

Podemos situar a relação “contra e a partir do Estado”, sugerida por Schuch (2015), nas experiências do MNPR junto as deliberações do GTI para a criação da Política Nacional para a População em Situação de Rua e, posteriormente, dentro da estrutura do CIAMP-Rua, que como vimos anteriormente, serviu para a inscrição da população em situação de rua dentro do serviço de utilidade pública do Disque Direitos Humanos. Ao passo que o Estado é um dos principais violadores de direitos humanos da população em situação de rua, conforme veremos a seguir a partir dos dados sobre violações de direitos humanos do Disque Direitos Humanos, é a partir da estrutura e da lógica estatal que o MNPR operacionaliza novas formas de inscrição política através dos dispositivos de produção de legibilidade. Schuch (2015) defende que as práticas de legibilidade além de possibilitar o governo, constituem-se em vias relevantes de produção de sujeitos e, sobretudo, são oportunidades onde novas lutas e inscrições políticas são possíveis.

Essa dinâmica parece apontar que, através dos ativos e complexos modos de habitar normas e categorias, novas formas de inscrição política são possíveis, realizadas simultaneamente a partir e contra o Estado. Ao mesmo tempo, em sua colonização por lutas sociais articuladas com organismos jurídicos colocados em uma arena pública sensível às narrativas dos direitos humanos, parece ser possível afirmar que o Estado também é transformado e produzido dinamicamente neste processo. (SCHUCH, 2015, p. 139)

Assim como anteriormente, optei por tratar o histórico de inserção governamental da população em situação de rua e sua interface com os direitos humanos a partir da perspectiva vivencial dos sujeitos, no sentido de entender como as políticas públicas resultam em efeitos práticos na vida das pessoas a quem se destinam; a tentativa é analisar o Estado também a partir de seus efeitos, reconhecendo a produção de legibilidade um dispositivo que causa seus próprios efeitos, tal qual elenca Trouillot (2001).

These effects include [1] an isolation effect, that is, the production of atomized individualized subjects molded and modeled for governance as part of an undifferentiated but specific ‘public’; (2) an identification effect, that is, a realignment of the atomized subjectivities along collective lines within which individuals recognize themselves as the same; (3) a legibility effect, that is, the production of both a language and a knowledge for governance and of theoretical

and empirical tools that classify and regulate collectivities; and (4) a spatialization effect, that is, the production of boundaries and jurisdiction. (TROUILLOT, 2001, p. 126)

Trouillot (2001) parte da premissa que o Estado não pode ser reduzido ao governo e que não funciona unicamente como aparato governamental, mas como um conjunto de processos e práticas; e que seus efeitos são uma excelente maneira de analisar o próprio Estado. Conforme o autor, “at that level, its materiality resides much less in institutions than in the reworking of processes and relations of power so as to create new spaces for the deployment of power” (TROUILLOT, 2001, p. 127). Neste sentido, Trouillot (2001) propõe os efeitos do Estado como a razão principal que fundamenta uma etnografia do Estado. Mitchell (2006) argumenta que usualmente o Estado é estudado a partir de dois eixos principais, a partir da força material das redes institucionais e da prática política, por um lado, e, por outro lado, o imaginário público do Estado enquanto uma construção ideológica. Ao ser entendido simultaneamente enquanto real e ilusório, Mitchell (2006) argumenta que este paradoxo representa um problema para a construção de uma teoria do Estado. O caminho apresentado pelo autor, neste sentido, é o de que as duas representações do Estado não podem ser estudadas separadamente, e defende que o Estado seria melhor entendido enquanto levando em consideração estes dois aspectos dentro de um mesmo processo. Conforme o autor, “to be more precise, the phenomenon we name ‘the state’ arises from techniques that enable mundane material practices to take on the appearance of an abstract, nonmaterial form”, e indica que a tarefa de uma teoria do Estado não seria a de clarificar esta diferença, mas historicizá-las (MITCHELL, 2006, p. 170). Mitchell (2006) argumenta que uma visão que se propõe a fazer esta distinção entre a materialidade e a abstração em relação ao Estado é o que permite visualizar o Estado, a sociedade e a economia enquanto coisas separadas e isto, finalmente, é o que permite a manutenção de uma ordem econômica e financeira.

The multiple arrangements that produce the apparent separateness of the state create effects of agency and partial autonomy, with concrete consequences. Yet such agency will always be contingent on the production of difference – those practices that create the apparent boundary between state and society. These arrangements may be so effective, however, as to make things appear the reverse of this. The state comes to seem an autonomous starting point, as an actor that intervenes in society. Statist approaches to political analysis take this reversal for reality. (MITCHELL, 2006, p. 176)

Mitchell (2006), ao utilizar-se dos pressupostos de Foucault em relação a centralidade da problemática da população em relação a arte de governar, defende que a economia fora uma invenção da primeira metade do século XX como forma de reconstituir o efeito Estado. Em outras palavras, isto quer dizer que a economia fora construída enquanto um objeto de conhecimento que trouxe consigo um extensivo processo de representação estatística.

Entretanto, conforme adverte Mitchell (2006), devemos abordar o Estado como um efeito de processos mundanos de organização espacial, arranjo temporal, especificação funcional, supervisão e vigilância e representação que criam a aparência de um mundo fundamentalmente dividido em Estado e sociedade ou Estado e economia – e que as políticas formadas a partir do Estado tendem a produzir ou reproduzir essas linhas de diferença. Neste sentido, argumenta Mitchell (2006), o Estado aparece como uma abstração em relação à concretude do social, uma esfera de representação em relação à realidade do econômico e uma idealização subjetiva em relação à objetividade do mundo material.

#### **4.4 LEGIBILIDADE NA PRÁTICA: DESCRIÇÃO DOS DADOS SOBRE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DO DISQUE DIREITOS HUMANOS ENTRE O PERÍODO DE 2011 ATÉ 2015**

Conforme foi descrito no capítulo anterior, o Disque Direitos Humanos é um serviço de utilidade pública vinculado ao Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos da Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania. O serviço recebe, examina, encaminha e, desde 2015, acompanha denúncias de violações de direitos humanos e funciona 24 horas por dia, durante todos os dias da semana, incluindo domingos e feriados, e possui cobertura em todo o território nacional. O serviço utiliza o número de discagem direta “100”, classificado pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) como um número de urgência e emergência, o que garante a gratuidade da ligação tanto para quem telefona quanto para quem recebe a ligação. Atualmente, o Disque Direitos Humanos acompanha oito grupos vulneráveis tipificados, além da categoria “outros” - reservada aos casos que podem escapar aos grupos vulneráveis já inseridos no serviço – e de “disseminação de informações”.

Os grupos vulneráveis assistidos pelo serviço são criança e adolescente, pessoa idosa, pessoa com deficiência, pessoa em restrição de liberdade, igualdade racial, violência e discriminação contra mulher, população LGBT e população em situação de rua. Interessa-me descrever os dados produzidos pelo Disque Direitos Humanos em relação à população em situação de rua durante o período de 2011 até 2015 dentro do marco conceitual da produção de legibilidade. Vale lembrar que o Disque Direitos Humanos pode ser enquadrado a partir de duas perspectivas: por um lado, no sentido de que o banco de dados funciona como subsídio importante para as políticas públicas a partir da produção do conhecimento sobre uma dada realidade, podendo-se traçar perfis de vítimas e violadores e apontar os tipos de violações de direitos humanos mais recorrentes em relação aos grupos vulneráveis; e, por outro lado, uma

vez que o serviço se propõe a acompanhar estas denúncias ele movimenta uma rede de atores sociais e produz visibilidade para estes grupos vulneráveis, entendidos como categorias sociais. Em outras palavras, a produção de legibilidade e visibilidade são duas características marcantes do Disque Direitos Humanos. Em relação à segunda perspectiva, a rede operacionalizada pelo Disque Direitos Humanos é composta por delegacias de polícia, defensorias públicas dos estados e da União, ministérios públicos, centros de referência em assistência social (CRAS), centros de referências especializados em assistência social (CREAS) e Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH).

Ficou demonstrado também, no capítulo anterior, que foi a partir do PNDH3, em 2010, que se deu a criação do Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, seu gerenciamento desde a SEDH-MJC e a implementação do Disque Direitos Humanos. Com a criação dos grupos vulneráveis, pode ser considerada uma medida relevante uma vez que antes não havia um canal unificado especializado em receber, examinar e encaminhar denúncias de violações de direitos humanos em nível nacional. Os resultados obtidos entre 2011 e 2015 representam importantes subsídios para o tratamento da problemática que envolve a população em situação de rua no Brasil, uma vez que praticamente não existem dados oficiais sobre este público a nível nacional, salvo algumas pesquisas censitárias realizadas em capitais do país e restritos trabalhos acadêmicos, especialmente a partir do ano de 2009. Dentro deste contexto, os dados oferecidos pelo Disque Direitos Humanos e acompanhados conjuntamente junto ao CNDDH representam um dos principais subsídios em termos de produção de conhecimento a nível nacional. De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), estima-se que em 2015 existiam no Brasil um total de 101.854 pessoas em situação de rua. Este estudo orienta que, ainda que não existam dados oficiais, e que “esta ausência prejudica a implementação de políticas públicas voltadas para este contingente e reproduz a invisibilidade social da população de rua no âmbito das políticas sociais”, através dos dados do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas) foi possível traçar uma estimativa da população em situação de rua no país (IPEA, 2016).

Todos os dados apresentados a partir de agora são de domínio público e foram consultados junto ao site da SEDH-MJC (BRASIL, 2016). Eles podem ser acessados por

qualquer computador conectado à internet a partir da página que contém os balanços anuais disponíveis para *download*<sup>21</sup>.

O grupo vulnerável população em situação de rua foi inserido no Disque Direitos Humanos em 2011 e, ao longo daquele ano, o número de denúncias recebidas foi de 437. Em 2012, o total de denúncias foi de 539, representando um aumento de 23% em relação ao ano anterior. Em 2013, foram registradas 755 denúncias de violação de direitos humanos, o que representou um aumento na ordem de 40% em relação ao ano de 2012. Em 2014, entretanto, houve uma redução de 31% em relação ao ano anterior, e foram registradas um total de 515 denúncias. Em 2015, houve um aumento de 32% em relação ao ano de 2014, e foram registradas 682 denúncias (BRASIL, 2016).

Em entrevista exclusiva para este estudo, a diretora do Departamento de Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos e coordenadora do Disque Direitos Humanos, Irina Bacci, argumenta que existe uma tendência de que exista uma sub-notificação dos números de denúncias de violação de direitos humanos em relação à população em situação de rua enquanto grupo vulnerável. Entretanto, como não existem outros bancos de dados, é praticamente impossível precisar tal afirmação uma vez que não há parâmetros de comparação.

Para se ter uma dimensão, em 2011 o Disque Direitos Humanos recebeu um total de 214.640 mil ligações sendo que destas um número de 96.451 mil resultaram em denúncias; da mesma forma, em 2012, o serviço recebeu um total de 253.098 mil ligações que resultaram em 168.690 denúncias de violações de direitos humanos (BRASIL, 2016). Se somarmos o total de denúncias recebidas para o grupo vulnerável população em situação de rua ao longo destes dois anos, verificaremos que o total não chega a mil denúncias. O mesmo exercício pode ser feito com os dados de 2014 e 2015, quando, respectivamente, foram recebidas 354.716 mil e 324.892 mil ligações que resultaram em 134.889 mil e 137.516 mil denúncias de violação de direitos humanos aos grupos vulneráveis acolhidos no serviço (BRASIL, 2016). Em relação aos números totais de denúncias registradas em 2014 e 2015, um total de 1197 denúncias de violações de direitos humanos foram registradas para o grupo vulnerável população em situação de rua.

---

<sup>21</sup>Os dados consultados para esta pesquisa estão disponíveis no site oficial da SEDH-MJC, foram consultados em janeiro de 2017 e podem ser acessados pelo domínio: <http://www.sdh.gov.br/disque100/balanco>.

O fato de que a população em situação de rua configura o grupo vulnerável menos representativo dentre os grupos vulneráveis atendidos pelo sistema revela algumas tendências em relação a este público. O primeiro apontamento que pode ser feito neste sentido é o de que, se as denúncias não são realizadas pela população em geral é porque as situações que caracterizariam violações de direitos humanos não são reconhecidas como tal. O segundo apontamento seria o de que o serviço é pouco difundido, senão em sua totalidade, ao menos a respeito deste público em específico. Uma terceira via de interpretação, que me parece a mais coerente em relação aos dados apresentados, é levarmos em consideração o fato de que as situações de violação de direitos humanos são tão naturalizadas a ponto de permanecerem invisibilizadas em relação às estruturas estatais. Um argumento elucidativo, neste sentido, pode ser buscado nas pesquisas sociais aplicadas a esta categoria social, em que a grande maioria das pessoas em situação de rua que são entrevistadas afirmam já ter sofrido algum tipo de violência por estarem na rua, ou ainda, as que afirmam que o seu principal receio em relação à situacionalidade de rua é o de sofrer algum tipo de violência.

Ao que tudo indica, a sensibilização da figura do denunciante, que pode ser qualquer pessoa ao alcance de um telefone, passa por um processo de desnaturalização da própria situacionalidade de rua e das formas de violências e violações atreladas a esta condição. Em outras palavras, a própria situação de rua deveria ser entendida como uma violação dos direitos humanos. Uma vez que ela não é entendida desta forma, todas as outras formas de violações de direitos humanos que advém da situação de rua não são vistas como violações, e a tendência é justamente a naturalização do sofrimento das pessoas que vivem nesta condição. Vale lembrar também as orientações de Santos (2013), que alerta que o forte componente estatístico presente no discurso normalizado das organizações de defesa dos direitos humanos reduz ao anonimato dos números o horror da degradação humana e do sofrimento injusto. Contudo, não se pode esquecer que, mesmo que os dados sejam pouco representativos em relação ao total de denúncias anuais, as violações de direitos humanos que foram registradas representam um subsídio para se entender quais são os tipos mais recorrentes, ou seja, a partir da regularidade própria desta população em específico, o que pode auxiliar na elaboração de medidas específicas para cada um destes tipos de violação dos direitos humanos. Por outro lado, podemos recordar das falas das lideranças do MNPR ouvidas no capítulo anterior, que concordam em uníssono que a divulgação do Disque Direitos Humanos é um ponto que merece revisão dentro do planejamento deste serviço.

Um ponto importante a ser ressaltado é o fato de que uma denúncia pode congrega um ou mais tipos de violação de direitos humanos, isto é, a partir de um relato recebido na central do Disque Direitos Humanos a investigação *in loco* pode apontar para fatores que escapam ao denunciante mais atento e informado. Entre os anos de 2011 e 2015, verificou-se a eclosão de cinco tipos de violação de direitos humanos mais recorrentes em relação à população em situação de rua; a negligência, a discriminação, a violência física, violência psicológica e violência institucional (BRASIL, 2016). Estas cinco situações compõe as principais macro-categorias de classificação que agregam em si uma série de situações específicas que são entendidas como micro-categorias. O Disque Direitos Humanos e o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável (CNDDH) trabalham com a mesma metodologia de classificação das denúncias. Contudo, a partir do banco de dados pesquisado e das entrevistas realizadas, não foi possível precisar os limites de cada uma das macro-categorias, isto é, encontrar um referencial teórico que descreva e caracterize cada uma dos tipos de violações e conseqüentemente o que difere uma categoria em relação as demais. Foi possível localizar algumas orientações sobre estes macro-categorias somente nos relatórios das atividades produzidas e divulgadas pelo próprio CNDDH (CNDDH, 2014; 2015).

Em relação aos casos de negligência, em 2011 um total de 96 denúncias de violação de direitos humanos foram tipificadas desta forma. Em 2012, o número de denúncias classificadas como negligência saltou para 317. O ano de 2013 marcou um avanço ainda maior e foram classificadas um total de 578 denúncias como casos de negligência. Em 2014, foram registrados 429 casos e, finalmente, em 2015, um total de 520 casos (BRASIL, 2016). De acordo com informações do CNDDH, a negligência é configurada como uma relação de poder que implica no abandono e envolve situações de descuido, desamparo, desresponsabilização e descompromisso do cuidado e do afeto (CNDDH, 2014). O tratamento dos dados oferecidos pelo Disque Direitos Humanos oferece as micro-categorias de abandono, autonegligência, negligência em alimentação, negligência em amparo e responsabilização, negligência em limpeza e higiene, negligência em medicamentos ou assistência à saúde. Entre os anos de 2011 até 2015, a micro-categoria mais recorrente dentro das denúncias tipificadas como negligência foi a de negligência em amparo e responsabilização, seguida de negligência em limpeza e higiene, negligência em alimentação e negligência em medicamentos ou assistência à saúde.

Em relação aos casos de violência física, no ano de 2011, um total de 198 denúncias foram classificadas desta forma. Em 2012, foram tipificados como violência física um total de 185 situações de denúncia. Em 2013, o número foi de 141, seguido de 82 casos de violência física em 2014, e, finalmente, de 113 casos de violência física em 2015 (BRASIL, 2016). O CNDDH classifica a violência física como sendo a relação de poder com impacto no corpo e na integridade física que se traduz em marcas visíveis ou mesmo na morte (CNDDH, 2014). A macro-categoria violência física congrega as micro-categorias descritas como autoagressão, cárcere privado, homicídio, latrocínio, lesão corporal, maus tratos, sequestros e tentativa de homicídio. Entre os anos de 2011 e 2015, as micro-categorias que computaram o maior incidência de denúncias de violações de direitos humanos foram a de lesão corporal e maus tratos. De acordo com dados do CNDDH, entre o período de abril de 2011 e dezembro de 2014, foi registrado um total de 957 homicídios da população em situação de rua no país (CNDDH, 2015). O CNDDH estima que este número seja ainda maior devido a subnotificação. Fato é que este número, por si só, é representativo, entretanto, quando analisamos o número de homicídios registrados pelo Disque Direitos Humanos no mesmo período, verificamos que apenas 17 casos de homicídios foram registrados, o que demonstra que a massiva maioria dos casos de violação de direitos humanos sequer chegam a este sistema.

Os casos de violência psicológica normalmente estão atrelados aos de violência física, entretanto, devido a suas especificidades são dispostos separadamente em uma macro-categoria analítica tanto dentro do sistema do Disque Direitos Humanos quanto do CNDDH. A violência psicológica é caracterizada como a agressão emocional própria de quem ameaça, rejeita, humilha ou discrimina (CNDDH, 2014). Em 2011, 215 situações envolvendo denúncias foram tipificadas como violência psicológica. Em 2012, foi registrado um total de 199 situações de violência psicológica. Em 2013 e 2014, respectivamente, 212 e 113 denúncias envolveram situações de violência psicológica. Em 2015, enfim, 122 casos de violência psicológica foram apontados no montante das denúncias processadas no Disque Direitos Humanos (BRASIL, 2016). A violência psicológica engloba as micro-categorias da ameaça, calúnia e injúria e difamação, chantagem, hostilização, humilhação e perseguição. Entre os anos de 2011 e 2015, das denúncias que envolveram situações de violência psicológica, se sobressaíram os casos de ameaça, hostilização e humilhação.

Em relação aos casos de violência institucional, em 2011, o Disque Direitos Humanos computou 176 denúncias que envolviam situações deste tipo. Em 2012, o número foi de 90 casos, enquanto em 2013 foram registrados outros 58 situações de violência institucional. Em

2014, o número foi de 67 denúncias com situações de violência institucional e, em 2015, por fim, foram 50 casos (BRASIL, 2016). A violência institucional possui como principais micro-categorias o abuso de autoridade, o assédio moral, a ausência de acesso aos serviços públicos, a demora excessiva ou desídia no atendimento, a falta de acessibilidade envolvendo meios físicos e em relação a informação e comunicação, a omissão, a recusa no atendimento e a violência policial. Entre os anos de 2011 e 2015, houve maior recorrência para os casos de abuso de autoridade, a omissão, a recusa no atendimento e a violência policial. O CNDDH classifica como violência institucional como motivada por desigualdades de gênero, étnico raciais, econômicas, que atingem principalmente as pessoas com menor poder aquisitivo e, na grande maioria, dependentes dos serviços públicos (CNDDH, 2014).

Em relação aos casos de discriminação, durante o ano de 2011 um total de 138 situações que envolviam denúncias foram enquadradas com esta macro-categoria. Em 2012, foram 55 situações de denúncias que envolviam situações de discriminação. Em 2013, foram 35 situações, enquanto em 2014, o número recrudescer para 15 situações. Por fim, no ano de 2015, outras 29 situações de discriminação foram apontadas no montante das denúncias de violações de direitos humanos (BRASIL, 2016). As principais micro-categorias que envolvem a discriminação apontam para práticas contra pessoas com deficiência, envolvendo questões de gênero, origem, identidade de gênero, orientação sexual, de acordo com a questão étnico-racial, opção religiosa, ou a origem social. Entre os anos 2011 e 2015, as micro-categorias mais recorrentes em relação a discriminação foram as de origem social e de origem étnico-racial. O CNDDH considera a discriminação o tratamento diferenciado, pior ou injusto, oferecido a uma pessoa por causa de suas características pessoais e que fere frontalmente o princípio de igualdade dos direitos (CNDDH, 2014).

O Disque Direitos Humanos oferece cruzamentos de dados com a intenção de aprofundar o conhecimento a respeito do perfil das vítimas, perfil dos suspeitos, a relação entre suspeito e vítima, a relação entre o demandante da denúncia e a vítima, bem como, informação a respeito dos locais das violações dos direitos humanos. Entretanto, apesar da intenção em melhor descrever estas complexas relações e agenciamentos, este desafio esbarra na não-informação. Em relação ao perfil das vítimas, por exemplo, a categoria “não informado” é a que mais predomina em relação aos critérios de faixa etária e aparece como a terceira ou segunda maior porcentagem nas categorias de sexo e raça/cor; o que prejudica uma avaliação que procure isolar as principais características deste seguimento populacional que tem seus direitos violados. Contudo, é possível fazer a leitura de que, entre os anos 2011 e

2015, a maioria das vítimas de violação de direitos humanos que foram denunciadas e registradas pelo Disque Direitos Humanos, são predominantemente homens, que representam um total que varia entre 50% e 55% do total de denúncias, ao passo que as mulheres vítimas de violação de direitos humanos estão entre 20% e 25%, sendo o restante dos dados não informados (BRASIL, 2016). Em relação a cor ou raça da vítima de violação de direitos humanos, aproximadamente 35% das denúncias davam conta de que a violência era proferida contra pessoas da cor preta ou parda, ao passo que aproximadamente 15% das vítimas foram indicados como sendo da cor branca, sendo o restante não-informado (BRASIL, 2016). Em relação ao perfil dos suspeitos, a categoria não-informado é a que predomina em todos os critérios, sendo inviável a tentativa de traçar um perfil e avaliar qualitativamente o cruzamento das informações de raça/cor, faixa etária e sexo (BRASIL, 2016). Entretanto, se avaliarmos a relação entre os suspeitos e as vítimas, os dados agrupados do Disque Direitos Humanos apontam para o fato de que a maioria dos casos informados a vítima de violação de direitos humanos não possuía relação com o suspeito sendo este caracterizado como ‘desconhecido’. Quando verificamos a relação entre o demandante da denúncia e a vítima da violação de direitos humanos, entre os anos 2011 e 2015, predomina a categoria não-informado na grande maioria dos casos, sendo as outras duas categorias mencionadas a de ‘desconhecido’ e ‘própria vítima’ (BRASIL, 2016). Em relação aos locais onde ocorrem as violações de direitos humanos, a rua aparece como o local predominante, englobando a maioria das ocorrências em todos as macro-categorias, acompanhada apenas pelos albergues, que aparecem em segundo lugar.

#### **4.5 ‘A PONTA DE UM ICEBERG’: O EFEITO DOS DIREITOS HUMANOS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

Retomo aqui uma frase dita por um dos coordenadores nacionais do MNPR, Samuel Rodrigues, no sentido de verificar os avanços nos últimos anos em relação a inclusão da população em situação de rua no Brasil em termos de políticas públicas. Ele se referia ao que chamou de ruptura com o viés da assistência social, em seu aspecto mais caritativo, a partir da utilização da linguagem própria dos direitos humanos, enfatizando a questão da população em situação de rua enquanto cidadãos de direito. Entretanto, me chamou bastante atenção a metáfora com que utilizou para apontar para esta mudança, avaliando a questão dos direitos humanos de maneira crítica.

Temos discutido muito esta questão de direitos humanos, mas você discute a ponta do iceberg, na verdade. Então, dormir na rua é violação de direitos humanos? É. Dormir em um albergue com 400 pessoas, é violação de direitos humanos? É. Ficar

sem almoço porque o serviço de acolhimento só tem serviço de alimentação à tarde é violação de direitos humanos? É. Então, quer dizer, eu acho que este tema é muito pujante na discussão da população em situação de rua mas sem um norte, sem um caminho para onde encaminhar. (RODRIGUES, Samuel)

Realmente, quando traçamos uma análise a partir do banco de dados do Disque Direitos Humanos é possível perceber justamente o que metaforicamente Rodrigues expressa em sua fala. Ainda que funcionem enquanto uma ferramenta de leitura de uma realidade particular, isto é, produzem legibilidade para a gestão governamental, os números pelos números pouco comunicam. Conforme descrevi anteriormente, a partir das situações de violação dos direitos humanos mais recorrentes que compõem as macro-categorias, verificaremos a dinâmica entre população em situação de rua que Schuch (2015) descreveu como sendo a partir e contra o Estado. Isto é, a partir das estruturas estatais, contra a naturalização da omissão e da ausência de políticas públicas específicas.

Outro integrante da coordenação nacional do MNPR, representante da população em situação de rua no Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e que integra o CIMAP-Rua, Leonildo Monteiro, em entrevista exclusiva para este estudo, disse ser importante demarcar espaços de representação. O principal argumento é o de que cada um destes espaços funciona em relação complementar aos demais. O exemplo mais instigante neste sentido é o de que quando uma violação de direitos humanos é promovida por algum governo municipal ou estadual, o pacto federativo limita a atuação do CIAMP-Rua, entretanto, Monteiro afirma que é possível pensar ações através do próprio CNDH, que possui uma comissão especial sobre os direitos humanos da população em situação de rua sob sua coordenação. Neste sentido, o chamado e as recomendações advindas a partir do CNDH reverberam com um tom diferente, uma vez que ele possui relação direta com o Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União e Conselho Nacional de Justiça, por exemplo. Em relação à população em situação de rua e direitos humanos, Monteiro defende a atuação do MNPR a nível nacional e possui uma visão crítica e pragmática sobre o tema.

Não se trata de inventar a roda, os direitos já estão na Constituição Federal. Eu acho que a questão é procurar mecanismos aonde estes direitos sejam implementados, se você tem um marco legal, que é o Decreto Nº 7053, você tem que criar estratégias de ele ser implementado. Por que o que mata não é o frio nem a violência, mas a falta da política da população em situação de rua ser implementada. Então, o papel dos direitos humanos é garantir que o artigo sexto da constituição seja implementado e que a população em situação de rua no Brasil possa acessar o que está escrito lá: acesso à moradia, trabalho, educação, saúde, dignidade e justiça, e segurança pública. Então é isso, acho que é papel do movimento social se organizar e pressionar o Estado brasileiro para que estes direitos humanos possam de fato ser implementados para a população em situação de rua, mas com orçamento, com dignidade e com justiça. (MONTEIRO, Leonildo)

Isto que Monteiro afirma, a partir de sua perspectiva vivencial, tal qual Rifiotis (2014), destaca a relevância em relação ao discurso dos direitos humanos “com gente dentro”, vai ao encontro da afirmação de Bobbio (2004), de que para além da prescrição de direitos a questão é de oferecer garantias para que eles funcionem na prática. Vale destacar que o Disque Direitos Humanos simplifica e padroniza informações sobre diferentes realidades, no sentido de criar uma métrica particular passível de comparação entre os grupos vulneráveis assistidos, contudo, esta comparação não seria clara quando resguardamos as devidas proporções em relação ao volume de denúncias para cada um dos respectivos grupos vulneráveis. O que este “mapa abreviado” (Scott, 1998) pode nos indicar em relação a realidade da situacionalidade de rua, a partir de suas macro-categorias, é o de que em grande parte as violações de direitos humanos a que estão submetidas as pessoas em situação de rua infligem, primeiramente, o próprio corpo.

Um caso interessante em relação à população em situação de rua merece ser registrado. No capítulo anterior, foi mencionado a crescente visibilidade que a situacionalidade de rua tem adquirido a nível internacional a partir da criação de uma Relatoria Especial da ONU sobre uma habitação adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado e sobre o direito de não discriminação a este respeito. A integrante da coordenação nacional do MNPR, Maria Lúcia Santos Pereira da Silva, esteve presente no encontro de 2016 em Genebra, na Suíça, durante a apresentação da Relatora Especial, Leilane Farha, no Conselho de Direitos Humanos da ONU. A liderança no MNPR foi a primeira pessoa com trajetória de rua a participar de um encontro na mais alta cúpula dos direitos humanos do mundo. Maria Lúcia faz uma afirmação em tom de recado aos governantes brasileiros: “se a gente não consegue ser escutado aqui, a gente vai ser escutado lá fora”. Conforme Maria Lúcia, sua fala durante uma reunião paralela daquela organização foi no sentido de enfatizar que as pessoas estão em situação de rua não por opção, mas por ausência de políticas públicas e pontuou a necessidade de se pensar a moradia adequada através de vários formatos de habitações, uma vez que a população em situação de rua é um público complexo e heterogêneo. Da mesma forma, acentuou que os modelos de albergagem representam um pensamento retrógrado e que não atendem as necessidades das pessoas em situação de rua. Ela também chamou a atenção para os crimes que acontecem nas ruas, principalmente aos assassinatos e tentativas de homicídio, e pontuou o despreparo dos agentes públicos responsáveis por lidar com a população em situação de rua, no sentido de haver uma formação permanente, e citou o fato de que não se pode pensar políticas públicas ou serviços

para a população em situação de rua sem a participação de seus representantes. Em entrevista feita para esta pesquisa, Maria Lúcia assinala:

Finalizei minha fala dizendo para eles que há 16 anos atrás, se eles me vissem nas ruas eles não dariam nada por mim, mas porque tinham acreditado em mim eu estava diretamente da ONU falando com eles. Eu era a prova viva de que uma pessoa poderia sair da situação de rua com a ajuda necessária e dar a volta por cima. E que, principalmente, a rua não é o fundo do posso, mas o recomeço para uma nova vida. (SILVA, Maria Lúcia Santos Pereira)

Maria Lúcia possui uma visão em relação àquilo que chamou de missão do MNPR, no sentido de que, mesmo que as lideranças deste movimento social saibam que muitas de suas lutas não serão de fato usufruídas por seus integrantes, uma vez que a transição para a saída da rua implica contrapartidas decisivas do poder público, o foco é fazer com que os direitos para os que permanecem nas ruas sejam garantidos. A principal estratégia encontrada pela militância é a de lutar por visibilidade, demarcando espaços de fala e de representação à nível estatal, isto é, da mesma forma como salientaram Das e Poole (2008), a partir das margens colonizar o Estado através destes espaços deliberativos para que desta forma se coproduzam metodologias para o tratamento da situacionalidade de rua de acordo com aquilo que esperam seus representantes. É somente a partir destes espaços colonizáveis e das possibilidades advindas da coprodução entre Estado e movimento social, isto é, da inscrição política, que torna-se possível enfrentar as fragilidades do Estado e seus efeitos nas vidas das pessoas em situação de rua.

## **5. O ESTADO NA PRÁTICA: OBSERVAÇÕES SOBRE UM CASO OCORRIDO EM PORTO ALEGRE**

O presente capítulo dará continuidade à discussão precedente nos capítulos anteriores a respeito das políticas públicas para população em situação de rua no Brasil e sua interface com o Estado através da linguagem dos direitos humanos. Apresenta-se os principais estudos realizados no município de Porto Alegre e os resultados da experiência em pesquisas sociais com este público. Recorre-se à reconstituição de um fato envolvendo uma denúncia de violação de direitos humanos realizada por uma pessoa em situação de rua no município de Porto Alegre. Ouve-se profissionais e militantes do MNPR no Rio Grande do Sul a respeito desta denúncia, que ocorreu em um contexto de temor e questionamentos da população em situação de rua em relação a realização da Copa do Mundo FIFA de 2014, cujo uma das cidades sedes fora Porto Alegre, a capital do Rio Grande do Sul. O temor, neste caso, era a respeito de medidas de higienização social e de remoções forçadas que poderiam acontecer nas zonas centrais da cidade, que receberia milhares de turistas de todo o mundo. Em um seminário realizado na Câmara Municipal de Vereadores e promovido pela Comissão de Direitos Humanos, os representantes de secretarias municipais, que estavam na casa legislativa para apresentar o que suas respectivas pastas possuíam em termos de políticas públicas, programas e serviços que beneficiava as pessoas em situação de rua, foram surpreendidos por um grande quorum da população em situação de rua organizada em seu movimento social e outros apoiadores e defensores dos direitos humanos. Na ocasião, o cerimonial passou a funcionar com o protocolo de uma audiência pública onde as pessoas em situação de rua puderam falar na tribuna. Inúmeras falas em tom de denúncia foram proferidas, uma delas, em especial, que será descrita neste capítulo, denunciava a suposta formação de um grupo de servidores da segurança pública que vinha praticando práticas abusivas com pessoas em situação de rua havendo, inclusive, relatos de tortura. Por fim, comenta-se a respeito de outras duas situações em que a questão dos direitos humanos e a questão da situacionalidade de rua são problematizadas em Porto Alegre – fatos estes que ocorreram durante a realização deste estudo – com a intenção de demonstrar como a retórica dos direitos humanos é assimilada na prática por estes atores sociais e quais os efeitos do emprego desta linguagem.

### **5.1 PORTO ALEGRE E A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

O município de Porto Alegre teve protagonismo na introdução de pesquisas censitárias específicas para a população de rua, e entre 2007 e 2008 foram realizados o “Cadastro e

Estudo do Mundo da População em Situação de Rua de Porto Alegre/RS” coordenada por pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). O estudo quali-quantitativo contribuiu para importantes reflexões sobre os desafios metodológicos da pesquisa social com este perfil tão particular. Schuch, Magni, Gehlen e Dickel (2008) traçam uma genealogia sobre a existência, permanência e habitação na rua como problemática social no artigo “População em situação de rua: conceitos fundamentais”. Os autores chamam a atenção para o processo histórico de formação do capitalismo na Europa no século XVIII, que implicou em grandes massas de despossuídos e na racionalização de uma nova forma de governo da população que demarcaria novos processos de assistência e repressão para os “bons pobres” (inválidos, doentes, crianças e velhos) e para os “maus pobres” (aqueles que possuíam condições para o trabalho) apoiada firmemente em uma ética protestante (CASTEL Apud GEHLEN, SILVA, SANTOS, 2008, p. 15). Neste sentido, a reflexão sobre a pesquisa social e ação governamental corrobora para dar visibilidade a determinados atores sociais, como é o caso das pessoas em situação de rua, e podem ser entendidas a partir do que Schuch, Magni, Gehlen e Dickel (2008) classificam como um duplo estatuto: “de conhecimento sobre determinadas especificidades e necessidades de uma população interpelada por políticas de intervenção social e do reconhecimento da legitimidade de sua diferença, condição da promoção de seus direitos”(GEHLEN, SILVA, SANTOS, 2008, p. 17).

A inclusão da população em situação de rua na pesquisa censitária do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme vimos nos capítulos anteriores, é uma demanda que data de 2005, quando foi realizado o primeiro Encontro Nacional da População em Situação de Rua. O MDS promoveu o primeiro censo e a primeira pesquisa nacional (BRASIL, 2009b), com metodologia semelhante ao estudo supracitado realizado em Porto Alegre nos anos de 2007 e 2008, com o objetivo de contabilizar e conhecer em profundidade a realidade das pessoas que viviam em situação de rua. Uma vez realizado este estudo coordenado pelo MDS junto à 71 municípios brasileiros, a pauta da inclusão da população em situação de rua no censo do IBGE passou a ser debatida e cobrada através do CIAMP-Rua, que tenta a inclusão desta categoria a partir do Censo do ano de 2020. Entretanto, enquanto etapa preparatória, o IBGE realizou um pré-teste no município do Rio de Janeiro em 2014 (IBGE, 2014) que apontou uma série de dificuldades para a inclusão das pessoas em situação de rua no próximo censo. O principal argumento é o de que a pesquisa com populações sem domicílio fixo implica metodologias de amostragem e logísticas de

campo e de abordagem aos entrevistados muito distintas do padrão utilizado pelo instituto (IPEA, 2016). Ressalta-se que no Brasil “não há homogeneidade nas categorias utilizadas para definir as metodologias de pesquisa e mesmo os estudos censitários utilizam diferentes formas de ‘contar’ a presença das pessoas em situação de rua” (GEHLEN, SILVA, SANTOS, 2008, p. 19). Entretanto, destaca-se que os resultados das diferentes pesquisas são “extremamente ricos para conhecer certas especificidades das pessoas classificadas como em situação de rua; isto porque o conhecimento da diversidade das experiências na rua, dos itinerários particulares das pessoas que a habitam e do modo de utilização dos recursos sociais disponíveis importa para a formulação de imagens menos essencialistas sobre o habitar/existir na rua e suas múltiplas possibilidades” (GEHLEN, SILVA, SANTOS, 2008, p. 20).

Conceitualmente, o termo “pessoa em situação de rua” passou a substituir o termo “morador de rua” no vocabulário dos gestores de políticas públicas brasileiras. Schuch, Magni, Gehlen e Dickel (2008) chamam a atenção que o conceito “pretende denominar um conjunto de populações diversas que circulam pelas ruas e fazem dela seu local de existência e moradia, mesmo que temporariamente” (GEHLEN, SILVA, SANTOS, 2008, p.17). A uma distinção apontada por Vieira (2004) sobre diferentes formas de circunscrever este espaço que é a rua: *ficar* na rua circunstancialmente, *estar* na rua recentemente e *ser* da rua permanentemente. A tipologia proposta resume variações de comportamento dentro da relação entre o humano e a rua, separando dois perfis: aquele indivíduo que vive restrito e que realiza todas as suas atividades de subsistência na rua pode ser classificado como “de rua”; sendo aquele que está e que fica a maior parte do tempo na rua mas que possui algo mais que a própria rua, pode ser classificado como “na rua”. A falta de unidade conceitual demonstra parte das dificuldades que impossibilitam contagens em larga escala em nível nacional. Estas diferentes nuances que ligam a existência dos indivíduos com o espaço simbólico que a rua representa auxiliam na reflexão metodológica e nos desafios de enquadramento empírico, dadas as diferentes formas e processos de indivíduos em relação a rua, e que, historicamente, o termo “morador de rua” foi enquadrado através das lentes da falta, isto, a visualização do indivíduo como aquele que não tem família, não tem trabalho, não tem casa (SCHUCH, 2007).

A ruptura entre a terminologia ‘morador de rua’ e ‘pessoas em situação de rua’ é significativa de toda uma mobilização política que visou, de um lado, atentar para a possível situacionalidade da experiência nas ruas e, de outro lado, combater processos de estigmatização dessa população, definindo-os a partir de uma concepção do habitar a rua como uma forma de vida possível e não através de uma

falta ou carência – de casa ou local de moradia fixa. (SCHUCH, 2007, Apud GEHLEN, SILVA, SANTOS, 2008, p. 18)

Neste sentido, o termo “pessoa em situação de rua” pretende demonstrar a possibilidade de agência por parte destes indivíduos na construção e na valoração dos usos e sentidos da “rua” (SCHUCH, GEHLEN, 2012, p.17). Schuch, Magni, Gehlen e Dickel (2008) no artigo “População em situação de rua em Porto Alegre: especificidades sócio-antropológicas” chamam a atenção para o comportamento desviante que tenciona as noções de normalidade da sociedade:

Pessoas que vivem, permanecem ou existem na rua, mesmo que circunstancialmente, distanciam-se do padrão de normalidade que valoriza o trabalho, a durabilidade das relações familiares e a fixação domiciliar. Elas transgredem, por sua mera existência, a ordem social, ao mesmo tempo questionando seus limites e expondo suas fraturas. Configurados como ‘anti-norma’, apropriam-se e incorporam o espaço simbólico da ‘rua’ como aquele gerador de experiências e atributos particulares. (GEHLEN, SILVA, SANTOS, 2008, p. 67)

A pesquisa supracitada apontou para um total de 1203 pessoas adultas em situação de rua em 2007. Um argumento central em relação a esta pesquisa foi o de reconhecer este universo social não apenas a partir de uma perspectiva normativa, mas no sentido de visualizar os processos em relação a este tema a partir do ponto de vista das pessoas que configuram o público-alvo das ações, programas, serviços e políticas públicas que visam assisti-los (GEHLEN, SILVA, SANTOS, 2008). Da mesma forma, o estudo aponta que a humanização do tratamento dirigido as pessoas em situação de rua torna-se imprescindível e pode ser associada ao próprio reconhecimento da cidadania deste contingente populacional (GEHLEN, SILVA, SANTOS, 2008, p. 68).

Em 2012, um novo estudo a respeito do perfil e das vivências da população em situação de rua foi publicado (FASC, 2012) e apontou a existência de 1.347 pessoas adultas em situação de rua em Porto Alegre (DORNELLES, SILVA, GEHLEN, SCHUCH, 2012, p. 46). Embora este estudo seja apontado como de menor proporção se comparado ao estudo realizado entre 2007 e 2008 (UFRGS, 2008), ele evolui em termos conceituais ao pensar a tendência a essencialização desta realidade em particular, sobretudo, a partir de duas perspectivas: a primeira delas, aponta para o fato de que estar na rua constitui um problema que requer intervenções e práticas de governo determinadas a suprimir este fenômeno social a partir da retirada das pessoas da rua; a segunda perspectiva, por sua vez, é caracterizada por um diagnóstico de causalidades macroestruturais, que subentende as pessoas em situação de rua enquanto sujeitos da “falta” (SCHUCH, GEHLEN, 2012). Entretanto, conforme os autores, estas duas visões tendem a retirar a complexidade da agência dos sujeitos, tornando a rua um espaço ontológico da exclusão por excelência.

Uma visão complexa da situação de rua requer o dimensionamento tanto das multicausalidades que estão na origem desse fenômeno, entre as quais devem ser incluídos processos sociais e históricos, tecnologias de governo específicas e certas práticas dos sujeitos, quando o reconhecimento de que a rua é, também, um espaço de produção de relações sociais e simbólicas habitado por sujeitos com agência política que exploram o mundo na instabilidade de seu movimento (SCHUCH, GEHLEN, 2012, p. 13)

Um ponto levantado por Schuch e Gehlen (2012) é o de que, ao se levar em consideração a agência política destas pessoas, entende-se que certos grupos podem desejar manter certas práticas autônomas em relação às formas normalizadas de inserção social. Isto é, a rua, enquanto espaço existencial dinâmico que abriga existências espaciais e temporais particulares, aparece como um espaço de relações sociais e simbólicas, as quais não se reduzem a um significado puramente pragmático de resposta a fins específicos (SCHUCH, GEHLEN, 2012, p. 18). É neste sentido que o Movimento Nacional da População de Rua, organização que aglutina a agência política das pessoas em situação de rua, oferece uma visão da rua bastante diferente daquela que caracterizada pelas lentes da falta ou despossessão: “a rua aparece não só como um espaço de carência, mas de inventividade, criatividade e, sobretudo, luta” (SCHUCH, GEHLEN, 2012, p. 20).

É importante ressaltar que, da mesma forma que enquadrámos o Disque Direitos Humanos enquanto uma técnica de produção de legibilidade estatal a partir de seu efeito, isto é, independentemente dos números relativos ao volume de denúncias de violações de direitos humanos; entendo que uma racionalização semelhante em relação ao efeito deve ser empregada em relação às pesquisas censitárias também como técnicas de produção de legibilidade. Estas pesquisas têm como efeito principal a qualificação das redes de atendimento e proteção e, indiretamente, instigam diversos profissionais a buscarem respostas e propostas para o aprimoramento destas redes (DORNELLES, SILVA, GEHLEN, SCHUCH, 2012, p. 44).

## **5.2 MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA: GÊNESE E LUTAS**

Além do histórico na produção de cadastros censitários e pesquisas sociais aplicadas, o município de Porto Alegre vem realizando outras iniciativas no que se refere a população em situação de rua que habita seu perímetro urbano. Entretanto, para ilustrar um pouco o limiar entre a assistência e o controle social onde usualmente se insere a problemática da população em situação de rua, basta nos atentarmos para os termos que são utilizados para o tratamento desta questão. Por exemplo, em 2011, a prefeitura municipal lançou o Plano Municipal de Enfrentamento à Situação de Rua na Cidade de Porto Alegre (Porto Alegre, 2011). Pode-se

entender a partir do termo “enfrentamento” que a situacionalidade de rua é vista como um problema social e, a partir desta perspectiva, não se reconhece a agência política das pessoas que estão nesta condição e nega-se a possibilidade de se entender a rua enquanto um espaço de vivência possível. Vale lembrar que a maioria das iniciativas em prol da população em situação de rua são coordenadas pela assistência social através de equipes de “abordagem social”; outro termo bastante carregado e que remete em primeiro lugar a prática policial e, indiretamente, ao controle social.

A disputa pelos termos, pelos significados, pela nomeação de determinada prática expõe relações de poder profundamente enraizadas e assimétricas em sua origem. O Movimento Nacional da População de Rua em Porto Alegre, e da mesma forma que em outros Estados e municípios, representa hoje a principal voz das pessoas em situação de rua e parte das estratégias de visibilidade da causa da população em situação de rua perpassam disputas no campo simbólico. A educadora social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e integrante do MNPR-RS, Veridiana Farias Machado, em entrevista para esta pesquisa, recorda que foi no ano de 2008 que se começou a organizar as pessoas em situação de rua a partir do movimento social. À época, a servidora trabalhava junto a uma casa de convivência especializada no atendimento à população de rua através do Serviço de Atendimento Social de Rua, e destaca a criação de uma dinâmica de assembleias com os beneficiários do serviço em que se começou a debater as principais demandas em relação à situacionalidade de rua na capital. A partir destas dinâmicas surgiu o Movimento Aquarela da População de Rua, coletivo denominado pelas pessoas em situação de rua atendidas naquele espaço de convivência, que teve como objetivo, conforme destaca Veridiana, “potencializar a própria voz deles, os relatos que eles traziam da rua, transformar isto em luta”. Durante este período, fora sancionada a Lei Municipal Nº 10.531/08, que instituiu um programa de redução gradativa do trânsito de veículos de tração animal e tração humana nas áreas centrais da cidade. Veridiana lembra que o coletivo começou a se articular com outros movimentos sociais, especialmente aos ligados aos catadores de materiais recicláveis, uma vez que parte das pessoas em situação de rua frequentemente realiza o trabalho de catação.

Muitos dos ‘carrinheiros’ são pessoas em situação de rua e aí a gente descobriu, através do movimento dos catadores, que existia já um Movimento Nacional da População em Situação de Rua, e que este movimento tinha nascido lá no Massacre da Sé, ali na região sudeste, com apoio das pastorais, de uma rede, porque ele se constitui muito com esta rede de apoio, tanto de trabalhadores de várias áreas, como de entidades de apoio e que, inclusive, já tinha uma reivindicação deste Grupo de Trabalho Interministerial, que era um espaço de controle social com participação de militantes do MNPR e que o MNPR já estava organizado em alguns Estados, dentre

eles era Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e aí a gente começa a fazer seminários juntos, encontros juntos (MACHADO, Veridiana Farias)

A assistente social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Rejane Margarete Scherolt Pizzato, destaca a importância de um trabalho intersetorial entre políticas públicas articulado aos movimentos sociais que oferecem resistências e impulsionam a contra-hegemonia (PIZZATO, 2012). Foi a partir do contato com o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) que as lideranças do Movimento Aquarela da População de Rua começaram a articular-se em encontros fora do Rio Grande do Sul e desta articulação resultou na representação do MNPR desde Porto Alegre.

A questão da população adulta em situação de rua passa a ter visibilidade não apenas pela vulnerabilidade social que essa população apresenta, mas também pela sua potencialidade. Encontros municipais, regionais e nacionais são realizados em várias cidades já há mais de uma década pela população de rua, o que contribuiu para tomar parte no aparato legal do país, na conquista de seus direitos (PIZZATO, 2012, p. 83)

A autora reflete que, enquanto trabalhadora, é “imprescindível tecer alianças com os movimentos sociais, fomentando a organização coletiva que possa se impor contra o poder hegemônico, na conduta ética profissional em defesa dos direitos humanos” (PIZZATO, 2012). Veridiana recorda que em 2008, enquanto profissionais do Serviço de Atendimento Social de Rua, foi decidido um posicionamento dos trabalhadores no sentido de apoiar a organização política das pessoas em situação de rua que eram atendidas diariamente.

A partir de 2013, com o início das atividades do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População de Rua e Cartadores de Materiais Recicláveis (CNDDH), em Belo Horizonte, e a consequente criação de equipes descentralizadas para atuação em outras capitais do Brasil onde já existia a atuação do MNPR, foi constituída uma equipe em Porto Alegre. Enquanto trabalhadora e militante do MNPR, Veridiana passou a coordenar as atividades da equipe do CNDDH na capital. Parte das atividades da equipe estava vinculada ao encaminhamento de denúncias de violação de direitos humanos da população em situação de rua. Neste sentido, recorda Veridiana, as denúncias que chegavam durante as reuniões do MNPR-RS eram encaminhadas ao Ministério Público, à Defensoria Pública Estadual, quando era necessário o registro de ocorrência policial, este registro era feito e encaminhado ao CNDDH e ao Disque Direitos Humanos que ficava responsável pelos encaminhamentos e acompanhamentos destas denúncias. Para Veridiana, a criação do CNDDH e a inclusão da população em situação de rua dentro do Disque Direitos Humanos foram medidas acertadas em relação a questão dos registros das denúncias de violações de direitos humanos, uma vez que, excluindo-se estas duas estruturas, não existem dados e informações com este conteúdo.

Entretanto, reflete Veridiana, estes dados devem servir para embasar políticas públicas principalmente na área da justiça, uma vez que o tema da população em situação de rua continua sendo tratado apenas como assunto de saúde pública e assistência social.

### **5.3 UMA DENÚNCIA COMO GATILHO DA REDE DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS**

A criação de uma equipe do CNDDH em Porto Alegre deu fôlego à mobilização social das pessoas em situação de rua através do MNPR-RS. Uma vez articulados, o trabalho a partir de 2013 teve como foco principal o possível impacto da realização da Copa do Mundo sobre a população em situação de rua, que ocorreria no ano seguinte. A coordenadora do Departamento Nacional de Ouvidoria dos Direitos Humanos, Irina Bacci, em entrevista realizada para esta pesquisa, recorda um trabalho de mobilização nacional que ocorreu antes da realização dos megaeventos Copa do Mundo e Olimpíadas que visavam evitar violações de direitos humanos. Neste sentido, Irina reconhece o MNPR como o principal parceiro destas iniciativas e conta que para isto foram tomadas iniciativas como a Ouvidoria Itinerante, que visitou as cidades sedes brasileiras antes da realização dos jogos.

A promoção de uma “Patrulha dos Direitos Humanos” em Porto Alegre, que fazia parte de uma agenda nacional de convergência promovida pela Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos, passa por um evento bastante particular que ocorreu em maio de 2014. Durante a realização de um seminário na Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre, intitulado “População em situação de rua e sua interface com segurança pública em tempos de Copa do Mundo”, promovido pela Comissão de Defesa do Consumidor, Direitos Humanos e Segurança Urbana (Cedecondh), uma denúncia de tortura feita por uma pessoa em situação de rua que envolvia a participação de policiais militares marcou a ocasião. O seminário foi realizado em parceria junto ao Ministério Público, Defensora Pública da União, Defensoria Pública Estadual e MNPR-RS, fato que gerou consequências imediatas a partir da enunciação da denúncia no sentido de mobilizar a rede de proteção dos direitos humanos.

Lemões (2015) destaca o relato de um homem que dissera sofrer violência policial por ser egresso do sistema carcerário e estar em situação de rua. A denúncia realizada indicava para a atuação de um policial em específico, denominado pelo denunciante de “Stevie”, o qual seria responsável por uma série de agressões e ameaças relatadas. Após a denúncia, por orientação de uma advogada vinculada ao Programa de Proteção dos Defensores dos Direitos Humanos (PPDDH), foi solicitada a proteção ao denunciante. Outros encaminhamentos foram

firmados na resolução do seminário, conforme destacada Lemões (2015), como por exemplo a necessidade de qualificação permanente para os agentes da segurança pública, a criação de indicadores sobre o número de óbitos das pessoas em situação de rua e a criação de uma comissão permanente para coletar e encaminhar denúncias durante o período da Copa do Mundo (LEMÕES, 2015, p.8).

A advogada responsável por encaminhar o denunciante, Consuello Garcia<sup>22</sup>, estava vinculada à equipe do PPDDH<sup>23</sup> no Rio Grande do Sul através de um convênio entre Governo Federal, Governo Estadual e uma organização não-governamental, que a época era a instituição AMENCAR – Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente. Em linhas gerais, o PPDDH promove a proteção dos defensores dos direitos humanos ao oferecer visibilidade à causa defendida. Implementado em 2013, Consuello recordou, em entrevista para esta pesquisa, que foi realizado um trabalho de aproximação com os movimentos sociais para conhecer justamente as lideranças que potencialmente poderiam se colocar em uma situação de risco. “A gente entendia que proteger este defensor é dar visibilidade a sua causa. Esta é uma forma de proteção que tu tens”, resume. Do final de 2013 até o final de 2014, a equipe do PPDDH passou a participar das reuniões do MNPR-RS. A advogada recorda da articulação realizada para a promoção do seminário “População em situação de rua e sua interface com segurança pública em tempos de Copa do Mundo”. Pensado no formato de seminário, o evento precisou de uma mudança protocolar de última hora e funcionou no formato de audiência pública devido o fato de que cerca de 200 pessoas compareceram a atividade, sendo uma parte representativa composta por pessoas em situação de rua. “Você imagina, aquela população toda indo a Câmara de Vereadores para ouvir as autoridades falar? Eles queriam falar”, afirma. A partir disto, abre-se o espaço para inscrições de fala e o denunciante se aproxima, de certa forma tímida, conforme recorda Consuello, e dizia ter uma denúncia a fazer sobre violência policial.

Nisto, o plenário ficou todo em silêncio. Ele falou que ele já havia quase sido assassinado pela polícia, que teria visto colegas da rua serem amarrados e jogados da ponte do Guaíba. Fala que existe um policial chamado ‘Stevie’, que era um policial militar que seria o comandante de um grupo de policiais que praticavam estas violências. Detalhe, a imprensa estava presente enquanto ele fazia da denúncia.

---

<sup>22</sup>A advogada Consuello Garcia concedeu uma entrevista exclusiva para a realização deste estudo no dia 15 de dezembro de 2016 em Porto Alegre.

<sup>23</sup>O Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PPDDH) é um programa nacional vinculado à SEDH-MJC. No Rio Grande do Sul ele é implementado em 2013 e funciona até o final de 2014, não sendo o convênio renovado desde 2015.

Aquilo colocou ele em um risco muito grande. Por mais que pudesse ser um delírio da cabeça dele na hora, já que a gente não tinha a dimensão do fato, isto que nos chamou a atenção, ele estava exposto. E exposto demais. E se isso que ele estava falando era verdade, ele poderia ser morto e ninguém ficaria sabendo porque ele era apenas uma pessoa em situação de rua (GARCIA, Consuello)

Consuello classifica este caso como extremo e que fora realizada uma escuta individual com o denunciante após o encerramento das atividades do seminário. Durante esta escuta, entendeu-se que o “Stevie” não seria um policial em específico, mas um nome utilizado pelas pessoas em situação de rua para classificar a conduta daqueles policiais que praticavam estes tipos de violências. À época, o denunciante apresentou as características físicas de alguns policiais, a placa da viatura utilizada para estas abordagens e, inclusive, indicou o batalhão para onde as pessoas em situação de rua eram levadas por estes policiais. A partir desta denúncia, formou-se a “Patrulha dos Direitos Humanos” em Porto Alegre, que passou a promover saídas de campo noturnas na cidade.

Em um primeiro momento, não que eu fosse ingênua ou ignorante a ponto de achar que aquilo que ele estivesse falando não fosse verdade, porque há tanto tempo na área dos direitos humanos a gente sabe que essas coisas acontecem. Eu acho que o silêncio do plenário e, inclusive, o meu próprio silêncio, pois eu estava no plenário, foi de ficar um pouco perplexa no sentido de reconhecer a coragem na exposição, será que realmente ele tem noção da dimensão do que ele está mexendo? E arrepiada no sentido de pensar que estas coisas acontecem no Rio de Janeiro, não no nosso Estado. Minha posição foi de, independente de ser verdade ou não, a gente não poderia pagar para ver. (GARCIA, Consuello)

Um dos integrantes da coordenação nacional MNPR desde o Rio Grande do Sul, Richard Campos<sup>24</sup>, enfatizou, em entrevista realizada para esta pesquisa, que a “Patrulha dos Direitos Humanos” serviu para estreitar as relações entre as instituições de proteção aos direitos humanos que participavam da atividade com o movimento social. Em relação ao surgimento da iniciativa, Campos recorda que a “Patrulha dos Direitos Humanos” era uma orientação da então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que orientava a criação em cada Estado da federação de uma agenda de convergência que congregava órgãos de justiça, movimentos sociais e sociedade civil em defesa dos direitos humanos de alguns seguimentos. Em Porto Alegre, para Campos, o evento marcante para o surgimento da iniciativa foi justamente o seminário “População em situação de rua e sua interface com segurança pública em tempos de Copa do Mundo”. A possível formação de uma milícia de policiais militares foi o estopim para uma ampla mobilização no sentido de reduzir as possibilidades violações de direitos deste seguimento populacional durante o período da Copa do Mundo.

---

<sup>24</sup>Richard Campos concedeu entrevista exclusiva para este estudo no dia 06 de janeiro de 2017.

Tínhamos relatos, que eram muito vagos, no sentido de relatar agressões pontuais, que eventualmente sumia uma pessoa de rua, mas nunca conseguiu se comprovar nada de fato. A denúncia do jeito que foi colocada, ela foi colocada de forma muito espontânea da parte da pessoa que fez a denúncia. Obviamente, talvez, o maior desafio tenha sido como que a mídia lidou com isso, porque no outro dia tinha uma matéria tratando da denúncia com a foto do denunciante na capa de um jornal. Então, para nós, foi bastante complicado.(CAMPOS, Richard)

O desfecho da situação de denúncia passou pela percepção geral de que o denunciante não poderia mais dormir na rua a partir daquela noite e, para isto, uma rede de atores foi mobilizada. Este caso foi um dos mais emblemáticos do PPDDH no Rio Grande do Sul justamente por ser o único a exigir a retirada do denunciante, agora enquadrado como defensor dos direitos humanos, de circulação das ruas de Porto Alegre. Na primeira noite, o denunciante foi encaminhado para um dos albergues do município e, na manhã seguinte, foi deslocado para outro albergue da Região Metropolitana. Entretanto, passados poucos dias, por vontade própria, o denunciante voltou a dormir nas ruas de Porto Alegre, o que requereu um trabalho de convencimento e esclarecimento sobre os riscos aos quais ele corria ao ter realizado a denúncia. “Pessoas em situação de rua são seres livres, tu não consegues deixar eles por muito tempo institucionalizados”, pondera Consuello.

Um familiar do denunciante foi localizado pela rede de assistência social e de proteção dos direitos humanos em uma cidade do interior do Rio Grande do Sul, para onde o denunciante foi encaminhado por um período. Por problemas de convivência e outras situações envolvendo a relação familiar, o denunciante retornou a Porto Alegre e a partir daí teve sua estadia custeada pelo PPDDH em um hotel de uma cidade da Região Metropolitana, com acompanhamento permanente pela equipe do programa. Outra situação delicada complexificava ainda mais a permanência no programa de proteção: o denunciante era usuário de drogas e começara a se envolver com traficantes das adjacências de seu local de estadia provisória. Cientes deste fato, a equipe do PPDDH realiza a transferência do denunciante para outro local, o qual o denunciante não se adapta, e resolve procurar novamente os familiares no interior do Estado. A equipe o resgata novamente e, algum tempo depois, o denunciante decide que não quer mais a assistência do programa e decide permanecer nas ruas de Porto Alegre, independentemente dos riscos que poderia correr. Em relação ao MNPR-RS, Campos entende que a denúncia representou um desafio.

Foi um processo desafiador, porque quando tu recibes uma denúncia dessas, tu também não pode te colocar em risco. Afinal de contas nos dizíamos, como nós lidamos com isso se nós também moramos aqui? E nós lamentamos que tanto o Ministério Público quanto a Corregedoria da Brigada Militar não tenha aprofundado a investigação neste sentido. Houve a troca os soldados do batalhão e esta foi a única ‘punição’, se é que dá para chamar assim, que os soldados tiveram (CAMPOS, Richard).

Lemões (2015) destaca que a “Patrulha dos Direitos Humanos” percorreu durante o período noturno, ao longo de três semanas do período de realização da Copa do Mundo, e apontou que nenhuma ação de “higienização social” estava ocorrendo. No entendimento de Campos, o processo de “higienização social” foi um processo razoavelmente tranquilo porque houve articulação em rede para evitar que isto acontecesse, com a participação direta do MNPR. “A grande sacada foi que esta denúncia, a articulação com o PPDDH e com os órgãos de justiça, serviu significativamente para a gente conseguir dar uma retaguarda para as pessoas durante os jogos da Copa do Mundo na cidade”, afirma.

O que fica evidente a partir desta dinâmica da denúncia, a consequente exposição do denunciante, é justamente aquele limiar apontado por Schuch (2015), em relação a posição das pessoas em situação de rua como estando “a partir e contra o Estado” simultaneamente. Apesar de que as investigações não foram adiante, no sentido de que apenas alguns soldados foram realocados internamente pela Corregedoria da Brigada Militar, Consuello recorda que o a atuação em rede não parou ali. Um dos principais resultados práticos oriundo desta questão foi a criação do Decreto Estadual N° 51.755 de 25 de agosto de 2014, que instituiu o Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar a Política Estadual para População em Situação de Rua e o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento; que posteriormente foi substituído pelo Decreto Estadual N° 52.072 de 25 de novembro de 2014 que instituiu o Comitê Intersetorial com a finalidade de elaborar a Política Estadual para a População em Situação de Rua, Enfrentamento à Violência e a Discriminação Institucionais. Em relação a esta dinâmica na qual o Estado ora aparece como o principal agente violador de direitos humanos, ora como um dos caminhos para se buscar a restituição de direitos, Consuello utiliza a seguinte metáfora:

Para pensar a questão do Estado eu utilizo a metáfora do rato. O rato pode morder humanos, e a noite o rato pode te atacar, ele te rói, mas as pessoas acordam mordidas e contam que não sentiram a dor. Por quê? O que o rato faz? Ele te morde, mas ele te assopra enquanto ele está te mordendo. O Estado te morde mas também te assopra pra tu aliviáres a tua dor. Ele viola, por toda uma violência policial que é estatal, ele viola direitos humanos, mas aí ele cria programas de proteção para poder reparar. (GARCIA, Consuello)

#### **5.4 UMA LUTA QUE CONTINUA**

Durante a realização deste estudo, outro fato importante em relação a violações de direitos humanos ocorre no município de Porto Alegre – ainda que não tenha condições de analisá-lo em profundidade, com o tratamento adequado que a delicada questão merece –, e me proponho a citá-lo aqui como exemplo ilustrativo.

Foi no dia 10 de dezembro de 2016, um sábado a tarde ensolarado, que uma operação envolvendo diversas instituições e atores sociais se mobilizam em direção ao Viaduto Otávio Rocha na Rua Borges de Medeiros – um dos pontos turísticos mais representativos da cidade de Porto Alegre, curiosamente marcada por uma histórica fotografia da torcida da Holanda desfilando suas cores no “Caminho do Gol” que levava até o Estádio Beira-Rio durante a Copa do Mundo de 2014. Naquela tarde não haviam estrangeiros na cidade e a única lembrança dos tons alaranjados eram os uniformes dos funcionários da Cootrivipa, empresa terceirizada responsável pela limpeza urbana da capital. Em dias que não são de Copa, a enorme passarela em forma de marquise que fica em baixo do viaduto é um dos redutos de maior concentração de pessoas em situação de rua em Porto Alegre.

Por volta das 14h, servidores do Departamento de Mobilidade e Limpeza Urbana (DMLU), da Guarda Municipal, da Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) e da Brigada Militar se aproximaram do Viaduto Otávio Rocha. Não houve relatos de resistência ou violência durante a evacuação da área pelas cerca de 80 pessoas em situação de rua que ali faziam sua moradia. Mais uma vez as pessoas em situação de rua tiveram seus pertences recolhidos e foram retirados sem ninguém apresentar uma alternativa. No dia anterior, o jornal Zero Hora havia publicado uma reportagem intitulada “Viaduto Otávio Rocha é o retrato de uma Porto Alegre abandonada”<sup>25</sup>, e as pessoas passaram a comentar sobre o assunto nas redes sociais. A prática das retiradas forçadas com o recolhimento de pertences, em geral promovida pelo Estado, é condenada internacionalmente e é uma séria violação dos direitos humanos. A questão mais representativa deste fato reside no seu conteúdo simbólico, uma vez que o mesmo sábado dia 10 de dezembro de 2016 marca o Dia Internacional do Direitos Humanos. Aquele sábado marcou a passagem do 67º aniversário de assinatura da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Para Richard Campos, os “direitos humanos talvez sejam uma porta de entrada dentro deste sistema, que é um sistema excludente, para acolher a temática das pessoas em situação de rua”, entende.

---

<sup>25</sup>Reportagem publicada no site da Zero Hora, tradicional jornal impresso formato tabloide pertencente ao Grupo RBS. Consultado em 27 de janeiro de 2017 <http://zh.clicrbs.com.br/rs/porto-alegre/noticia/2016/12/viaduto-otavio-rocha-e-o-retrato-de-uma-porto-alegre-abandonada>.

O tema dos direitos humanos vem para fazer um debate junto dos grupos considerados prioritários, específicos, e as pessoas em situação de rua estão ali por conta disso. Ele é um debate que tem auxiliado muito as pessoas em situação de rua a se enxergarem enquanto detentoras de direitos. Obviamente isto é um desafio, porque nós precisamos debater junto a sociedade a concepção de direitos humanos. Existem pessoas que dizem, por exemplo, que são a favor de direitos humanos para humanos direitos. Nós temos uma tese de que as pessoas em situação de rua estão ali por conta de uma dívida histórica que a sociedade tem para com elas, com a gente. E neste sentido, os órgãos de direitos humanos tem nos ajudado a reivindicar isto, a debater esta necessidade.”(CAMPOS, Richard)

O integrante da coordenação nacional do MNPR avalia que os direitos humanos não devem ser entendidos como uma concessão e que justamente por isso não são questões a serem negociadas. Ele argumenta que a Constituição Brasileira de 1988, se fosse cumprida rigorosamente no que se refere aos direitos sociais, não haveria a necessidade de tantas políticas reparatórias. Em relação ao episódio envolvendo a remoção das pessoas em situação de rua do Viaduto Otávio Rocha, afirma que cada ação de violação de direitos humanos que eventualmente aconteça, a sociedade pode esperar uma ação em resposta promovida pelo MNPR-RS. “Nós costumamos dizer que não queremos ser massa de manobra nem da esquerda, nem da direita, queremos ser reconhecidos enquanto sujeitos políticos”, explica.

Na semana seguinte ao episódio, exatamente no dia 15 de dezembro de 2016, uma quinta-feira, a Fundação de Assistência Social (FASC) e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) anunciaram o resultado do mais recente pesquisa quanti-qualitativa da população adulta e infanto-juvenil em situação de rua na cidade de Porto Alegre. O estudo apontou a existência de 2.115 adultos em situação de rua na cidade, o que representava um aumento de mais de 56% nos últimos cinco anos. O MNPR-RS se pronunciou e disse estimar que este número deveria ser três vezes maior. O jogo está aberto, as disputas e posições permanecem indefinidas, e a luta por visibilidade e legitimidade continua sendo travada por estes atores sociais na realidade quotidianamente.

## 6. CONCLUSÃO

Ao longo deste estudo, analisamos a inserção da população em situação de rua nas políticas públicas brasileiras especialmente a partir de sua interface com o tema dos direitos humanos. Para tanto, procurou-se entender o processo das políticas públicas a partir de seus efeitos, isto é, levando-se em consideração a perspectiva vivencial dos sujeitos aos quais se destinam intervenções de assistência e controle social, bem como, pensando o surgimento de novas categorias e atores sociais através do uso da linguagem dos direitos humanos. Deu-se ênfase na reconstituição de uma narrativa que retoma os principais fatos históricos a partir dos relatos orais destes atores sociais diretamente na referida inclusão deste contingente populacional, que foram incentivados a refletir e descrever os efeitos práticos que esta inserção lhes possibilitou. Da mesma forma, o estudo tentou pensar a questão do Estado a partir de seus efeitos, isto é, situando a questão da produção de legibilidade enquanto uma forma de o Estado ler a realidade acerca das populações as quais gere. Neste sentido, os processos de padronização, racionalização e simplificação causam efeitos na realidade e são assimilados pelos atores sociais nas suas práticas, sendo a questão mais significativa em relação à produção de legibilidade para a população em situação de rua no Brasil o seu efeito de visibilidade.

Ainda que seja possível apontar importantes avanços para a população em situação de rua enquanto categoria social, especialmente a partir da primeira década dos anos 2000, se pensarmos este último episódio ocorrido no município de Porto Alegre, sobre a remoção forçada de um grupo de pessoas em situação de rua do Viaduto Otávio Rocha, ocorrida no dia 10 de dezembro de 2016, data em que se comemorava o Dia Internacional dos Direitos Humanos, verificaremos que o caso funciona como uma metáfora, cujo enigma reverbera em nossas mentes e nos convida a refletir profundamente. Como pode este mesmo Estado que produz pesquisas sociais aplicadas para identificar a quantidade de pessoas e a variedade dos perfis da população em situação de rua, ele próprio, promover a evacuação forçada de mais de 80 pessoas, recolhendo pertences e não apresentando alternativas para superar a situacionalidade de rua – nem ao menos temporariamente? Neste sentido, em relação à denúncia de violação de direitos humanos apurada em Porto Alegre, verifica-se a complexidade que envolve o próprio ato de denunciar e a exposição inerente a figura do denunciante quando o possível violador está protegido pela estrutura estatal. É neste processo de difícil gestão das pessoas que estão à parte do Estado que evidencia-se o emprego de uma arte de governar que compõe um retrato formado por diferentes faces de um mesmo todo.

Este todo é o composto, especialmente, por facetas que representam as funções de assistência e controle social que tem o Estado enquanto protagonista.

O Estado que se apresenta como uma entidade permanentemente em expansão em direção às suas margens, empregando técnicas de simplificação, padronização e racionalização de diferentes realidades com o objetivo de torná-las passíveis de comparação através de uma métrica comum, esforça-se para incorporar alteridades que surgem a partir das operações do Estado. Entretanto, os processos da realidade são dinâmicos e os atores sociais são protagonistas e possuem agência, no sentido de que as margens também podem povoar o núcleo do Estado e trabalhar colaborativamente no intuito de alcançar suas demandas como estratégia de inscrição política. Ainda assim, este mesmo Estado que deveria promover os direitos humanos para todas as categorias sociais, indiscutivelmente, por vezes constitui-se em um dos agentes violadores dos direitos humanos. Esta dinâmica complexa situa algumas categorias sociais, como é o caso da população em situação de rua, tal qual descreve Schuch (2015), em uma relação simultaneamente “a partir e contra o Estado”; uma vez que o reconhecimento social acontece a partir das estruturas estatais, ao passo que alguns tipos de violações de direitos humanos tem o Estado como agente violador, caracterizando esta relação a partir de seus tensionamentos. Acredito que a descrição de um caso real ocorrido em Porto Alegre às vésperas da realização da Copa do Mundo de 2014 serviu para ilustrar a dramaticidade destas tramas sociais. A articulação de uma rede de proteção dos direitos humanos da população em situação de rua envolvendo atores sociais da sociedade civil e do Estado, denominada de “Patrulha dos Direitos Humanos” - que visava coibir as remoções compulsórias e demais processos de higienização social e que tem sua pedra fundamental a investigação de uma denúncia de violência policial – representa um caso emblemático em um terreno de disputas bastante tênue e de posições instáveis. Acredito que este caso condense um pouco de tudo aquilo que foi posto ao longo do trabalho, resguardando-se as devidas proporções.

A trajetória dos direitos humanos em termos históricos é recente, se pensarmos que o surgimento da “era dos direitos” sugerida por Bobbio (2004), a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1950, e a questão de reconhecer que é tempo de não apenas proclamar, mas salvaguardar a aplicação dos direitos já existentes e já proclamados. A questão da situacionalidade de rua passa a integrar os debates internacionais a partir de novas “lentes”: o tema é visto e analisado a partir da perspectiva da moradia adequada. A Relatora Especial da ONU sobre esta questão, Leilane Farha, classifica a situacionalidade de rua como

uma crise mundial de direitos humanos que requer uma resposta mundial prioritária. Um dos motivos para isto seria o tratamento que tem se dado a questão da moradia, tratando-a enquanto mercadoria e não como um direito humano. Isto em parte deriva do fato de que recorrentemente se desconecta o direito a moradia adequada do direito à vida, situando o primeiro enquanto uma aspiração de política socioeconômica do que um direito fundamental. O informe da Relatora Especial diz que a tendência à visualização do direito à vida e do direito à moradia adequada como temas distintos está na separação da Declaração Universal no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O esforço a partir de agora seria o de recuperar uma compreensão unificada e inclusiva dos direitos humanos para afirmar o direito à vida como um direito atrelado e indissociável do direito a um lugar para viver com dignidade e segurança e sem violência, isto é, uma moradia adequada. Acredito que seja relevante pensar as três dimensões apontadas por Leilane Farha sobre como enquadrar a falta de moradia adequada a partir dos direitos humanos, constituindo-se este debate em uma questão importante que pode orientar futuros trabalhos neste campo.

Quando analisamos o Estado a partir da produção de legibilidade, verificamos certa preferência por um enfoque demasiadamente estatístico e que prioriza a abstração numérica como forma de distanciamento em relação a uma perspectiva que leve em consideração o sofrimento humano injusto – conforme destacou Santos (2013). É possível refletir a partir de Foucault (2008a; 2008b) em relação ao desenvolvimento de uma arte de governar centrada na estatística e que tem seu objeto a população, e, a partir daí, pode-se situar a questão da população em situação de rua no Brasil. Enquanto um contingente particular da população brasileira, verificamos que a população em situação de rua passou por um processo de governamentalização, isto é, em outras palavras, à medida que o tema passou a ser incorporado na agenda governamental com a criação do GTI para a inclusão da população em situação de rua nas políticas públicas – Decreto Presidencial de 25 de outubro de 2006 – surge a necessidade de estimar uma quantidade e um perfil padrão deste contingente populacional. É a partir da criação das primeiras informações generalizáveis, recolhidas através de técnicas de produção de legibilidade, como são os cadastros censitários e as pesquisas sociais aplicadas, que as primeiras intervenções de que atingem diretamente a população em situação de rua são postas em prática.

Ainda que concorde com a afirmativa de Santos (2013), de que a trivialização do sofrimento humano e a indiferença com que lidamos com o sofrimento do outro passa

justamente pela mediação de um discurso normalizado sobre os direitos humanos, com um forte componente estatístico que tende a reduzir ao anonimato dos números o horror da degradação humana, é impensável não levar em consideração a questão da visibilidade e legitimidade que a produção de conhecimento oferece à causa da população em situação de rua. Para isto, basta retomarmos os depoimentos dos representantes da coordenação nacional do MNPR sobre o fato de que, na percepção de cada um, a maior contribuição do Disque Direitos Humanos em relação à categoria seja justamente a visibilidade que o serviço de utilidade pública oferece ao integrar a população em situação de rua enquanto grupo vulnerável. As técnicas de produção de legibilidade são instrumentos importantíssimos para estimarmos regularidades específicas das populações como um todo e, em relação à população em situação de rua, é somente a partir de um conhecimento técnico produzido que é possível pensar intervenções nesta dura condição. Ao focar a importância da perspectiva vivencial dos sujeitos no sentido de verificar como esta linguagem dos direitos humanos é assimilada e posta em prática pelos atores sociais, espero que tenha ficado claro o quão imprescindível é a reserva de participação, reserva de locais de fala, como estratégia de garantir protagonismo às pessoas em situação de rua no sentido de pensar e trabalhar a situacionalidade de rua. A frase “nada para nós, sem nós” funciona como uma fórmula que deve ser generalizada e trabalhada em relação a outras realidades de difícil assimilação e incorporação por parte do Estado, uma vez que só é possível uma garantia mínima de eficácia de qualquer intervenção estatal a partir da participação destes cada vez mais novos, novíssimos, atores sociais que são produzidos conjuntamente com as políticas públicas a que lhes são destinadas.

Ao tratar da aproximação dos campos da antropologia social com o das políticas públicas, minha intenção foi de apontar para a viabilidade deste projeto teórico ao propor caminhos para etnografias nas fronteiras do Estado, isto é, conforme Das e Poole (2008), nas margens do Estado onde a biopolítica ocorre na prática. Ao passo que se convida a refletir as políticas públicas a partir de seus efeitos percebidos e descritos pelos atores sociais direta ou indiretamente atingidos por estes processos, a intenção era de demonstrar a necessidade de empreender estudos que se proponham a analisar qualitativa e interpretativamente os processos que envolvem o *policy making*. Implicitamente, esta afirmativa dá conta de que os arranjos legislativos e institucionais que operacionalizam as políticas públicas têm como efeito característico os processos de subjetivação que ao fim e ao cabo servem para incentivar a criação de novas subjetividades, novos sujeitos políticos que são inscritos nos processos do Estado. Ainda que no estudo não tenha sido utilizado o método etnográfico, a escuta das

lideranças que integram a coordenação nacional do MNPR constituiu um privilégio importante ao oferecer a possibilidade de abordar a linguagem dos direitos humanos “com gente dentro”, conforme sugere Rifiotis (2014).

Neste sentido, pudemos verificar como o episódio do Massacre da Praça da Sé foi utilizado – e até hoje o é – para atrair visibilidade e promover a inserção da população em situação de rua enquanto tema da agenda governamental e, posteriormente, na agenda decisional. É justamente a partir da valorização da perspectiva vivencial destes sujeitos, isto é, da maneira como se utilizam das políticas públicas enquanto processo de subjetivação, que se reconhece a importância ímpar da participação destes atores sociais nos espaços de representação e deliberação sobre população em situação de rua no país. Um dos principais efeitos da inclusão da população em situação de rua nas políticas públicas brasileiras se deu justamente no reforço do protagonismo destas pessoas em participar das tomadas de decisões e, a reboque deste protagonismo, a luta por visibilidade em um campo simbólico passou a ser travada no âmbito da representação social; em outras palavras, para além das práticas do denunciamento e das intervenções no cotidiano que são práticas usuais dos movimentos sociais, a conquista e manutenção da representação em espaços deliberativos e paritários como o CIAMP-Rua e os conselhos nacionais (CNAS, CNDH, CTS) é o que legitima as pessoas em situação de rua ou com trajetória de rua enquanto categoria social e os inscreve politicamente.

É interessante pontuar o quanto a inserção da população em situação de rua nos processos de gestão estatal se deu a partir da linguagem dos direitos humanos. Este fator torna-se decisivo quando analisamos a mudança de paradigma que passou a situar as pessoas em situação de rua enquanto “cidadãos de direitos”, o que permitiu certa ruptura com a temática da assistência social – leia-se, enquanto público “apenas da assistência social”. Vale lembrar que por muito tempo a situacionalidade de rua foi tratada de com viés caritativo e que parte desta nova construção das pessoas em situação de rua sob a perspectiva do “direito a ter direitos” envolveu o afastamento da premissa de que as pessoas em situação de rua eram assunto da assistência social. Esta abertura, se é que podemos chamar desta forma, reivindicada pelo movimento social que representa a categoria foi decisiva na reivindicação de políticas públicas intersetoriais para o tratamento da situacionalidade de rua. O GTI, em um primeiro momento, e o CIAMP-Rua, a partir do Decreto N° 7053, já surgem no limiar desta discussão e ambas instâncias possuíram e possuem até hoje, respectivamente, representação de oito ministérios, além da coordenação da SEDH-MJC.

Foi somente a partir do processo de reconstituição histórica da formação da agenda população em situação de rua, como construção de uma narrativa a partir da perspectiva das pessoas em situação de rua enquanto atores sociais presentes neste processo, que foi possível mapear os principais marcos históricos e eventos emblemáticos. O entendimento de que o então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, por exemplo, fora um ator que desempenhou um papel de destaque nesta situação se deu através deste processo de escuta. De forma alguma isto seria presumível, uma vez que outorgar ao Presidente Lula um papel de destaque culminaria em relegar a um segundo plano toda a mobilização do MNPR e de toda a rede de movimentos sociais e da sociedade civil que são seus apoiadores. Entretanto, quando visualizamos os principais atores sociais envolvidos no processo expressarem verbalmente o reconhecimento da preponderância deste ator social, há que reconhecer que estamos falando de lugares diferentes. A construção da imagem do Presidente Lula a partir dos depoimentos recolhidos junto à coordenação nacional do MNPR possibilitou o enquadramento de Lula como um *policy entrepreneur* de destaque neste processo, responsável pela transição do tema da agenda governamental para a agenda decisional e, conseqüentemente, responsável pelo *coupling* que uniu os fluxos de acordo com o modelo analítico dos múltiplos fluxos de John Kingdon (2002).

Para encerrar, gostaria de fazer a ressalva de que ainda que os dados apresentados aqui sobre a produção de legibilidade a partir do instrumento do Disque Direitos Humanos representam um subsídio pouco representativo para entender a realidade da população em situação de rua se tomarmos os números apenas enquanto números. Entretanto, vale ressaltar o efeito de legibilidade para além dos números, isto é, a partir da questão da visibilidade que a inclusão da população em situação de rua possibilitou para a inscrição política destes atores sociais. Acontece que quando lemos os números apenas enquanto números, eles pouco significam e comunicam, mas quando vemos os números sendo mobilizados pelos atores sociais em suas práticas cotidianas, os números não são somente números, mas uma coisa outra, que deve ser vista a partir dos efeitos destes números e de como estes efeitos destes números são instrumentalizados nas práticas cotidianas. O mesmo vale para a questão da linguagem dos direitos humanos, que tende a ser opaca e prescritiva quando vista dentro dos manuais, entretanto, quando é falada dentro de um contexto êmico, com gente dentro, adquire um outro revestimento de sentido e significado.

Outra observação não menos importante que gostaria de registrar nas minhas considerações finais é chamar a atenção para o fato de que todas as fontes por mim utilizadas

neste estudo possuem nome, sobrenome e agência, isto é, desempenham uma função social, seja no movimento social, seja nas estruturas estatais. Durante a revisão bibliográfica e ao longo dos meus estudos, quando decidi me aproximar das leituras que versavam sobre a população em situação de rua, a maioria das fontes utilizadas nas pesquisas eram recorrentemente anônimas, apareciam distorcidas atrás de siglas ou acobertadas por nomes fictícios. Poder reconhecer a contribuição imprescindível destes atores sociais enquanto agentes da transformação da gramática social e dar-lhes os devidos créditos, convocá-los para dentro do meu texto com seus nomes reais e reservar-lhes um local de fala sem colocá-los em risco de nenhuma forma é uma grande conquista. É uma grande conquista que apenas ilustra o fato de que as pessoas em situação de rua não são invisíveis, mas recorrentemente são invisibilizados. Contudo, somente a partir da inscrição política que se é capaz de devolver-lhes o protagonismo de suas vidas e suas lutas, devolver-lhes seus nomes e sobrenomes, devolver-lhes a dignidade. Espero que este estudo possa colaborar para que outros pesquisadores venham a pesquisar a questão do Estado justamente a partir de seus efeitos, reservando grande atenção no processo de audição destes atores sociais que tanto tem a nos ensinar a partir de suas práticas. Em relação ao Estado, é possível medi-lo a partir de seus efeitos, e mesmo quando não for possível medi-lo a partir de seus efeitos, restará ainda a possibilidade de mapeá-lo a partir de suas ausências ou silenciamentos – especialmente em processos em que ainda não existem os canais necessários para que se faça falar aquilo que não fala ou não está autorizado a falar, isto é, as alteridades, os novos atores sociais e sujeitos políticos que eclodem a partir (e contra) o Estado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSAD, Talal. **¿Donde están los márgenes del estado?**. *Revista Cuadernos de Antropología Social*. N. 27, pp. 53-62, 2008.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*; tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. - Nova ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL, Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Decreto Estadual nº 52072, de 25 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2052.072.pdf>. Último acesso: 15/01/2017.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua: relatório*. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2006.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua: sumário executivo*. - - Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2008.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Rua aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua*. - - Brasília, DF: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009b.

BRASIL, *Presidência da República*. Decreto Presidencial nº 8162, de 18 de dezembro de 2013. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8162.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8162.htm). Último acesso: 15/01/2017.

BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Direitos Humanos: A Atuação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República 2003-2010* - Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2010.

BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)* / Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República - - ver. e atual. - - Brasília: SEDH/PR, 2010b.

BRASIL. *Presidência da República*. Decreto Presidencial de 25 de outubro de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn11024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn11024.htm). Último acesso em: 15/01/2017.

BRASIL. *Presidência da República*. Decreto Presidencial nº 7043, de 23 de dezembro de 2009. 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). Último acesso em: 15/01/2017.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Ministério da Justiça e Cidadania. *Geral de denúncias: dados de denúncias sobre população em situação de rua no Brasil entre 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e janeiro a junho de 2016*. Brasília, 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas*. *Revista de Ciência Política* vol. 24, n. 2, p. 4-17, jul./dez. 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formação da Agenda Governamental: perspectivas teóricas*. IN: XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 2005.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças*. *Revista Cad. EBAPE.BR*, v. 14, Edição Especial, Artigo 5, Rio de Janeiro, Jul. 2016.

CASTELLS, Manuel. *The information age: economy, society and culture*. London: Blackwell Publishers, 1996. 3 v.

CNDDH, CENTRO NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. *Violações contra a população em situação de rua no Brasil: um exercício de análise dos dados do CNDDH*. Belo Horizonte, 2014.

CNDDH, CENTRO NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. *Relatório de atividades: abril de 2011 a dezembro de 2014*. Belo Horizonte, 2015.

COHEN, Michael; MARCH, James & OLSEN, Johan. *A Garbage Can model of organizational choice*. *Administrative Science Quarterly*, 17: 1972.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. *El Estado y sus márgenes: etnografías comparadas*. *Revista Cuadernos de Antropología Social*. N. 27, pp. 19-52, 2008.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, ONU, 1948.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As três economias do Welfare State*. *Revista Lua Nova*, São Paulo, 1991, nº 24.

FARHA, Leilane. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. IN: Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos: 31º período de sesiones, 2015.

FARHA, Leilane. *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*. IN: Naciones Unidas, Asamblea General, 71º período de sesiones, 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, nº 51, fev. 2003.

FASC – FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA. *Cadastro da População Adulta em Situação de Rua: relatório final*. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO, *Polícia investiga elo entre tráfico e agressão a moradores de rua*. 24/agosto/2004 –<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u98546.shtml>. Último acesso: 17 de janeiro de 2017.

FONSECA, Claudia; CARDARELLO, Andrea. *Direito dos mais e menos humanos*. *Revista Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 83-121, maio 1999.

FOUCAULT, Michel. *A história da sexualidade I: a vontade de saber*; tradução de Maria Thereza da Costa e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro, Edições Graal, 6ª ed, 1985

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. Tradução Maria Ermantina Galvão. – 2ª ed. – São Paulo : Editora WMF Martins Fontes, 2010.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território e população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*; edição estabelecida por Michel Senellart sob a direção de François Ewald e Alessandro Fontana ; tradução de Eduardo Brandão ; revisão da tradução Claudia Berlinder. - São Paulo : Martins Fontes, 2008a

FOUCAULT, Michel. *O nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*; edição estabelecida por Michel Senellart sob a direção de François Ewald e Alessandro Fontana ; tradução de Eduardo Brandão ; revisão da tradução Claudia Berlinder. - São Paulo : Martins Fontes, 2008b.

FRASER, Nancy. *Reconhecimento sem ética?*. *Revista Lua Nova*, São Paulo, 70: 101-118, 2007.

GEHLEN,IVALDO; SILVA, Simone Rita e BORBA, Marta (Orgs.). *Diversidade e Proteção Social: estudos quanti-qualitativos das populações de Porto Alegre: afro-brasileiros; crianças, adolescentes e adultos em situação de rua; coletivos indígenas; remanescentes de quilombos*. Porto Alegre: Century, 2008.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*; tradução de Luiz Repa. - São Paulo: Ed. 34, 2003.

HUNT, Lynn. *A invenção dos direitos humanos: uma história*; tradução Rosaura Eichenber. - São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *População em situação de rua: relatório do teste-piloto*. Rio de Janeiro: IBGE, abr. 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil*. Brasília : Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins, 2003.

KUSCHNIR, Karina. *Antropologia e Política*. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 22, n. 64, junho de 1997.

LEIRNER, C. Pierro. *A formação do Estado numa perspectiva antropológica*. In: *Revista Estudos Históricos*. N. 32. 2013.

LEMÕES, Tiago. *Vigiar, defender e lutar: sobre direitos e intervenção nas margens do Estado*. XI Reunião de Antropologia do Mercosul. Diálogos, practicas y visiones antropológicas desde el sur. Montevideo, Uruguay, 2015.

MELUCCI, Alberto. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MITCHELL, Timothy. *Society, Economy, and State Effect*. IN: *Anthropology of the State: a reader/* edited by SHARMA, Aradhana and GUPTA, Akhil. Pondicherry, India: Blackwell Publishing, 2006.

OUKI, Kimina. *Análise do programa Disque 100, sob a ótica do modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon*. IN: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. Araraquara, São Paulo, 2013.

PIZZATO, Rejane Margarete Scherolt. *A trajetória do protagonismo dos grupos e dos movimentos da população em situação de rua*. IN: DORNELES, Aline; OBST, Júlia e SILVA, Marta (Orgs.). *A Rua em Movimento: debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Didática Editora do Brasil, 2012.

RIFIOTIS, Theophilos. *Direitos Humanos: sujeitos de direito e direitos do sujeito*. IN: *Educação em Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos/* Rosa Maria Godoy Silveira, et al. – João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

RIFIOTIS, Theophilos. *Judicialização dos direitos humanos, lutas por reconhecimento e políticas públicas no Brasil: configurações de sujeito*. *Revista de Antropologia*, São Paulo, USP, 2014, v. 57 n° 1.

RIFIOTIS, Theophilos. *Repensando as estratégias de reconhecimento social dos Direitos Humanos*. IN: *Mídia & Direitos Humanos/* coordenado por Veet Vivarta. pesquisa Guilherme Canela. --- Brasília : ANDI; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; UNESCO, 2006.

RIFIOTIS, Theophilos; MATOS, Marlise. *Judicialização, Direitos Humanos e Cidadania*. IN: *Direitos Humanos na Educação Superior: Subsídios para a Educação em Direitos humanos nas Ciências Sociais /* Lúcia de Fátima Guerra Ferreira, Maria de Nazaré Tavares Zenaide, Célia Maria da Costa Pereira, Itamar Nunes da Silva (Organizadores).-- João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2010.

SANTOS, Boaventura Sousa. *Os direitos humanos na pós-modernidade*. *Revista Oficina do Centro de Estudos Sociais*, Coimbra, 1989, n° 10.

SANTOS, Boaventura Sousa. *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*.- 1ª ed. - Buenos Aires: Waldhunter Editores, 2009b.

SANTOS, Boaventura Sousa. *Por uma concepção multicultural de direitos humanos*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 1997, n° 48.

SANTOS, Boaventura Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*; tradução Mouzar Benedito. - São Paulo: Boi Tempo, 2007.

SANTOS, Boaventura Sousa. *Se Deus fosse um ativista dos direitos humanos*. - São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, Boaventura Sousa. *Subjetividade, cidadania e emancipação*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 1991, n° 32.

SANTOS, Boaventura Sousa; AVRITZER, Leonardo. *Para ampliar o cânone democrático*. IN: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa/* Boaventura Sousa Santos (org.). - 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Das mobilizações às redes de movimentos sociais*. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 109-130, jan./abr. 2006.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais na América Latina: caminhos para uma política emancipatória?*. *Revista Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 54, p. 505-517, Set./Dez. 2008.

SCHUCH, Patrice. *A legibilidade como gestão e inscrição política de populações: notas etnográficas sobre a política para pessoas em situação de rua no Brasil*. IN: Ciência, identificação e tecnologias de governo / organizado por Claudia Fonseca e Helena Machado. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2015.

SCHUCH, Patrice; GEHLEN, Ivaldo. *A Situação de rua para além de determinismos: explorações conceituais*. In: DORNELES, Aline; OBST, Júlia e SILVA, Marta (Orgs.). *A Rua em Movimento: debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Didática Editora do Brasil, 2012.

SCHUCH, Patrice; MAGNI, C. T.; GEHLEN, I.; DICKEL, I. K. *População adulta em situação de rua em Porto Alegre: especificidades socioantropológicas*. In: GEHLEN, Ivaldo; SILVA, Marta Borba; SANTOS, Simone Ritta dos (Orgs.). *Diversidade e proteção social: estudos quantitativos das populações de afrobrasileiros; coletivos indígenas; crianças, adolescentes e adultos em situação de rua; remanescentes de quilombos*. Prefeitura de Porto Alegre, FASC, UFRGS. Porto Alegre: Century, 2008.

SCOTT, James. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven and London, Yale University Press, 1998.

SHORE, Cris. *La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la 'formulación' de las políticas*. *Revista Antípoda*, n. 10, enero – junio, 2010.

SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. *Policy: a new field of anthropology*. IN: *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power / edited by SHORE, Cris; WRIGHT, Susan*. London, New York, Routledge, 1997.

SOUSA M. Sônia Gomes, MOREIRA Maria Costa Ignez. *Quebrando o silêncio: Disque 100 – Estudo sobre a denúncia de violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil*/ organizado por Sônia M. Gomes Sousa, Maria Ignez Costa Moreira: Secretaria de Direitos Humanos – SDH/PR; Goiânia: Cãnone Editorial, 2013.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos (Ed.). *Introdução: Dossiê Fazendo Estado*. *Revista de Antropologia*, USP, vol 55(2), julho-dezembro de 2012, p. 559-564.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

TOURAINÉ, Alain. *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: el destino del hombre en la aldea global*. Trad. Horácio Pons. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1997.

TROUILLOT, Michel-Rolph. *The anthropology of the state in the age of globalization. Close encounters of the deceptive kind*. *Current Anthropology* 42(1), 2001.

UFRGS/LABORS. *Relatório I de Pesquisa: Cadastro de Adultos em Situação de Rua e Estudo do Mundo da População Adulta em Situação de Rua de Porto Alegre/RS*. Porto Alegre, UFRGS, 2007 (mimeo.).

VIEIRA, M. A da C. et al (Org.). *População de rua, quem é, como vive e como é vista*. São Paulo: Hucitec, 2004.