



“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no capitalismo

A CIDADANIA E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: uma análise da Política Nacional para População em Situação de Rua

RAFAELA BARBOSA DE OLIVEIRA HENRIQUES ¹

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo analisar a relação existente entre a cidadania e as políticas sociais no Brasil, apontando se estas são implementadas, desde a sua origem, tendo como norte a garantia e a universalização dos direitos. Além disso, busca compreender como ocorreu o processo de reconhecimento da cidadania da população em situação de rua, através das políticas sociais públicas, destacando a sua relevância para concretização do acesso desse segmento, aos direitos de cidadania preconizados pela Política Nacional para População em situação de rua - PNPR.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania; Políticas sociais; População em Situação de Rua.

ABSTRACT: The present work aims to analyze the relationship between citizenship and social policies in Brazil, pointing out whether these are implemented, since their origin, with the guarantee and universalization of rights as a guide. In addition, it seeks to understand how the process of recognition of the citizenship of the homeless population took place, through public social policies, highlighting its relevance to the achievement of this segment's access to the citizenship rights recommended by the National Policy for Population in situations of street - PNPR.

KEYWORDS: Citizenship; Social politics; Homeless Population.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal Fluminense

1 INTRODUÇÃO

A cidadania é um marco da sociedade capitalista, no sentido em que, para que a troca e circulação de mercadorias se realizassem, era necessário a existência de indivíduos livres para venderem sua força de trabalho. Ela tem a sua origem vinculada a igualdade formal entre os cidadãos, em uma sociedade estruturada na desigualdade e na exploração de classes.

Essa contradição que permeia a origem e o desenvolvimento da cidadania, precisa ser considerada em suas análises. Sendo assim, a cidadania será compreendida aqui como um processo em constante construção e fruto das relações de poder travadas no contexto da sociedade capitalista. Além disso, ela também deve ser compreendida como uma relação entre o Estado e os membros da sociedade, atribuindo-lhes um “status” que lhes garanta direitos.

Vale ressaltar, que a noção e a efetivação da cidadania na sociedade moderna estão essencialmente relacionadas a concepção de direitos, primeiramente os direitos civis e posteriormente os direitos políticos, sociais, culturais, etc. (COUTINHO, 1999).

A inclusão dos direitos sociais à condição de cidadania, resultado da correlação de forças e da luta de classes, contribuiu para o desenvolvimento de sistemas de proteção social em determinados momentos da história, estabelecendo uma relação indissociável entre as políticas sociais e a cidadania.

É importante destacar que as políticas sociais e suas análises, situam-se em processos antagônicos e complexos, no âmbito dos “conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo e também da busca de resultados concretos na realidade vivida da população a ser atendida por essas políticas” (BELLINI *et al.* 2014, p.8).

A conquista da cidadania através das políticas sociais, é marcada por esses processos contraditórios e pela disputa de interesses entre as classes dominantes e as classes subalternas. No Brasil, essas contradições se expressam nas relações estabelecidas entre a cidadania e as políticas sociais, as quais desde a sua origem, no início do século XX, estiveram marcadas ora, por uma relação de cidadania invertida, na qual os cidadãos precisavam provar o seu fracasso social, para ter acesso à direitos, ora, por uma relação de cidadania regulada, pelo acesso dos indivíduos ao trabalho formal.

Esse padrão no sistema de proteção social brasileiro, só será rompido com a

promulgação da Constituição Federal de 1988, na “qual o modelo da seguridade social passa a estruturar a organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania” (FLEURY, 2008, p.8).

Essa conquista, abriu espaço no cenário político e social, para que as pessoas em situação de rua, que historicamente estiveram destituídos do “status” de cidadão e invisíveis aos olhos do Estado, pudessem reivindicar o acesso aos direitos de cidadania, pela via das políticas sociais públicas.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo analisar a relação existente entre a cidadania e as políticas sociais no Brasil, apontando se estas são implementadas, desde a sua origem, tendo como norte a garantia e a universalização dos direitos. Além disso, busca compreender como ocorreu o processo de reconhecimento da cidadania da população em situação de rua, através das políticas sociais públicas, destacando a sua relevância para concretização do acesso desse segmento, aos direitos de cidadania preconizados pela Política Nacional para População em situação de rua - PNPR.

2 A CIDADANIA E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A cidadania é compreendida por Coutinho (1999), como a capacidade conquistada pelos indivíduos de se apoderarem da riqueza socialmente produzida e de desenvolverem todas as suas potencialidades permitidas pela vida social em cada momento da história.

Fleury (1994) acrescenta ao debate a concepção da cidadania como uma relação entre o Estado e os indivíduos que fazem parte de uma determinada sociedade, a qual concede aos seus membros um conjunto de direitos positivos.

A cidadania está intrinsecamente relacionada ao processo de desenvolvimento da sociedade capitalista, tendo em vista que “o modo de produção de mercadorias pressupõe que sua realização só possa se dar a partir da circulação, momento que requer a troca entre sujeitos livres e iguais diante da lei, distinguindo, portanto, o indivíduo concreto do cidadão abstrato” (FLEURY, 2018, p. 110).

Conforme essa separação se legitime, a autora destaca que, ela possibilita o funcionamento do Estado como “interesse geral do capital” e o cumprimento da função da lei como mediadora de as “contradições entre a igualdade formal e a desigualdade substantiva

na produção capitalista” (FLEURY, 2018, p. 110).

Sendo assim, é necessário ao capitalismo criar o cidadão, visto que, ele é o elemento jurídico e político, condizente com o trabalhador livre apto para vender a sua força de trabalho. Nessa perspectiva, “a cidadania é a abstração necessária à constituição, fundamento e legitimidade do poder político” (FLEURY, 1994, p. 43).

Por esse viés, a construção da cidadania nesse contexto, se torna uma prerrogativa para o consenso entre as classes e conseqüentemente para a reprodução da dominação social, desde que oculte e negue a existência das classes e da disputa de interesses entre elas, para defender o Estado enquanto representante de uma vontade coletiva (FLEURY, 1994).

Parafraseando Fleury (1994, p 44), “a relação de cidadania é condição da consolidação das desigualdades de classe, remetendo os requisitos de igualdade a um plano formal que impede de problematizar as desigualdades existentes no nível social e a relação do Estado com as classes sociais”.

A instauração dessa igualdade formal e jurídica, contribuiu para a origem dos direitos de cidadania. Contudo, ao transformar os padrões das relações sociais existentes, essa igualdade ocorreu concomitantemente ao desenvolvimento das desigualdades sociais e econômicas de classe (FLEURY, 1994).

Nesse sentido, a autora comenta que do mesmo jeito que o Estado é o desdobramento da contradição basilar entre a socialização do processo de trabalho e da apropriação privada dos meios de produção, “a cidadania também é uma expressão dessa contradição e não pode ser compreendida fora deste contexto” (FLEURY, 1994, p. 44).

O reconhecimento da cidadania, enquanto um conceito permeado por contradições, também foi fundamental para a formação, organização e luta das classes subalternas, no sentido em que:

Em primeiro lugar, foi impossível restringir a participação política a uma elite de proprietários, quando a própria constituição do mercado requeria a extensão da cidadania aos vendedores da força de trabalho; em segundo lugar, porque a existência de igualdades formais entra constantemente em contradição com a existência de relações desiguais e de exploração; e, em terceiro lugar, porque a existência de uma relação de direito entre o cidadão e o Estado favorece que o próprio Estado seja tornado como o interlocutor das classes oprimidas que se organizam (FLEURY, 1994, p. 44).

A conquista da cidadania enquanto um processo em construção, não é algo dado e acabado, e nem uma benevolência das classes dominantes para a classe trabalhadora, mas é o resultado da correlação de forças e das lutas travadas quase sempre pelos grupos

subalternos, “que se processam a partir dessa situação paradoxal na qual a ordem política se assenta sobre a noção de igualdade em uma sociedade que se funda na desigualdade e exploração de classes” (FLEURY, 2018, p. 110). Sendo assim, “os indivíduos não nascem com direitos”, eles “são fenômenos sociais, são resultado da história” (COUTINHO, 1999, p. 44).

Um dos instrumentos utilizados para se concretizar os direitos de cidadania, são as políticas sociais, no sentido em que, ao longo da história foram desenvolvidos diversos sistemas de proteção social, gerando vários formatos de políticas para assegurar os direitos dos cidadãos (FLEURY, 1998).

Sendo assim, a cidadania é um elemento fundamental para a análise da implementação das políticas sociais, visto que, “têm na existência da condição de cidadania o envoltório do núcleo contraditório que lhes anima e movimenta” (FLEURY, 1994, p. 44).

No entanto, a cidadania não pode ser pensada como o único fator determinante para a origem das políticas sociais, apesar de ser central para o seu desenvolvimento, visto que, estas são uma síntese de múltiplas determinações, ou seja, são determinadas também pela luta de classes e pelo processo de acumulação capitalista. Além disso, é importante considerar que nem sempre as políticas sociais serão implementadas tendo como horizonte a efetivação da cidadania, numa perspectiva emancipadora.

Diante disso, “a conquista da cidadania através da implementação das políticas sociais é sempre o resultado concreto de uma relação de forças das classes em luta pela institucional das relações de força estabelecidas historicamente entre as classes e mediatizadas pelo Estado” (FLEURY, 1986, *apud*, FLEURY, 2018, p. 111).

A origem e o desenvolvimento de uma política social são em certa medida uma expressão contraditória dessas relações, “sendo ao mesmo tempo fator determinante no curso posterior desta mesma relação entre as forças sociais fundamentais” (FLEURY, 1994, p. 43).

Enquanto um conceito permeado por contradições, a política social deve ser compreendida como um campo de disputa, visto que nela confluem e convergem interesses contraditórios. Ou seja, as políticas sociais “são o resultado da luta de classes, e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais” (FALEIROS, 1987, p. 46).

Pereira (2020, p. 34) acrescenta ao debate que a política social possui uma funcionalidade contraditória para dois grupos opostos entre si:

[...], um representante do mundo do trabalho, como lócus privilegiado do ramo das necessidades, e, portanto, demandante de atenções que as satisfaçam ou as

superem; e, outro, representante do mundo do capital, como lócus dos imperativos da rentabilidade econômica privada, e, portanto, demandante de atenções que satisfaçam necessidades de lucro, valorização e reprodução incessantes do capital.

Nisso reside o antagonismo fundamental da política social capitalista, não pode ser plenamente positiva para o capital e nem para o trabalho. Além disso, revela a sua essência, enquanto uma relação eminentemente dialética.

Fleury (1994, p. 59) por sua vez afirma que a política social é "uma relação social que se estabelece entre o Estado e as classes sociais, em relação à reprodução das classes dominadas, que se traduz em uma relação de cidadania, isto é um conjunto de direitos positivos que vincula o cidadão a seu Estado"

Essa relação de cidadania enquanto uma característica da sociedade capitalista, varia no decorrer da história, conforme as particularidades de cada Estado nacional, quanto "a amplitude da pauta de direitos embutidos na condição de cidadania, bem como o grau de inclusividade na sua extensão aos diferentes segmentos da sociedade" (FLEURY, 1994, p. 70).

No Brasil, a construção dos direitos de cidadania, através da incorporação das demandas e necessidades da classe trabalhadora pelo Estado, ocorreu ao longo do século XX, marcada por intensos processos de lutas entre o capital e o trabalho, no contexto do capitalismo tardio, periférico e dependente.

Nesse sentido, Santos (1987, p.15) afirma que:

Após o predomínio incontestável da ideologia capitalista mercantil, que fazia de todas as relações sociais contratos livremente ajustados entre indivíduos juridicamente iguais, e portanto, submetidas códigos de direito privado, a crescente intensidade e magnitude dos conflitos gerados pela forma industrial de produção e acumulação de bens termina em provocar a ingerência do Estado no âmbito das relações de trabalho, em primeiro lugar, evoluindo posteriormente, para o que por costume, se denomina de legislação previdenciária.

Complementando, Fleury (1994, p. 175) comenta que o surgimento das políticas de proteção social no Brasil ocorre "como parte das transformações que se operam na estrutura produtiva" e da sua inclusão no sistema capitalista internacional, levando a erosão do sistema anterior pautado no escravismo e na agro exportação, "em consequência da modernização e diversificação da estrutura socioeconômica".

Contudo, passaram-se quase um século, desde a Constituição brasileira de 1824, até que as classes dominantes, visando controlar a classe trabalhadora e fornecer os elementos necessários para o desenvolvimento das forças produtivas, representada pelo Estado, decidisse intervir e administrar as desigualdades sociais geradas pelos processos

de acumulação do capital (SANTOS, 1987).

Os direitos concretizados por essas políticas sociais, no entanto, não estavam pautados numa concepção de cidadania universal, “na qual todos, por igual, dispusessem da mesma quantidade de bens e serviços disponíveis” (SANTOS, 1987, p. 18), mas em uma cidadania restrita aos grupos diretamente envolvidos no processo de industrialização que se processava no Brasil.

Nesse sentido, Fleury (1998, p. 10) reafirma a concepção trazida anteriormente da política social como um campo permeado por interesses contraditórios, que competem entre si, e acrescenta que “o diferencial no peso dos interesses envolvidos vai atribuir às políticas sociais características distintas, configurando modelos mais ou menos inclusivos/excludentes, assim como relações políticas distintas (paternalista, clientelar, corporativa, cidadã)”.

Além disso, a autora afirma que o peso atribuído aos fatores determinantes das políticas sociais, - tais como: a dinâmica do processo de acumulação; o aparato estatal, enquanto o campo privilegiado da disputa pelo formato das políticas sociais; o atravessamento do campo das políticas sociais pelas lutas e disputas das forças sociais e a sua participação no processo de reprodução da sociedade, produzindo conhecimentos, espaços institucionais e práticas profissionais específicas -, bem como as relações estabelecidas entre eles, “definem uma construção histórica e política concreta: os sistemas nacionais de proteção social” (FLEURY, 1998, p. 11).

No Brasil, as políticas sociais desde a sua origem até a década de 1980, estruturaram um padrão de proteção social que só foi modificado com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Durante esse período, o sistema de proteção social brasileiro, “combinou um modelo de seguro social na área previdenciária, incluindo a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais” (FLEURY, 2008, p. 6).

Santos (1987, p. 33) acrescenta ao debate que a combinação desses dois modelos, deixou nítido que:

[...] a política social do governo estava essencialmente ligada à política de acumulação e todo o problema, do ponto de vista governamental, consistia em conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal da equidade que não comprometesse, e se possível, ajudasse, o esforço de acumulação.

Os dois modelos de proteção social foram criados e estruturados entre os anos de 1930 e 1940, inseridos no processo mais amplo de construção do estado moderno

capitalista, intervencionista e centralizador depois da revolução de 1930. É importante ressaltar que o estado nacional é um processo em constante construção, no qual as relações de poder vão sendo traçadas e solidificadas nas instituições do aparato estatal, determinando o formato das políticas sociais (FLEURY,2008).

Fleury (2008;1994) traça as características desses dois modelos de proteção social e apontam as relações que estabelecem com a cidadania.

O modelo de proteção social assistencial enfatiza o mercado com meio natural para o atendimento das demandas sociais, “onde as necessidades são preenchidas de acordo com os interesses individuais e a capacidade de adquirir bens e serviços” (FLEURY, 1994, p. 108).

Nesse sentido, as ações públicas, ocorrem de forma complementar ao mercado, assumindo uma natureza compensatória e discriminatória daqueles grupos sociais que provaram serem incapazes de proverem suas necessidades pela via do mercado.

O acesso desses grupos mais vulneráveis a alguns bens e serviços públicos assistenciais, assumia assim, um caráter controlador, corretivo, punitivo e refuncionalizador e não um caráter voltado para a garantia dos direitos de cidadania, “o que se evidencia tanto nos rituais de desqualificação que envolvem as práticas assistenciais quanto no fato de que, tanto no passado quanto em suas variações mais atuais, a concessão do benefício ser acompanhada da perda de outros direitos de cidadania” (FLEURY, 1994, p. 109).

Essa relação é chamada por Fleury (2008) de *cidadania invertida*, em que o indivíduo precisa provar o seu fracasso no mercado de trabalho para ter acesso à proteção social.

O modelo de seguro social, segundo Fleury (1994, p.109):

[...] tem como sua característica central a cobertura de grupos ocupacionais através de uma relação contratual, onde os benefícios dependem das contribuições previamente realizadas pelos trabalhadores segurados. Inspirado no seguro privado, distingue-se, no entanto, dele por ser sancionado pelo Estado, que, por meio de uma burocracia forte e atuante, reconhece e legitima as diferenças entre os grupos ocupacionais em busca da lealdade dos beneficiados.

Nesse modelo de proteção social, o acesso aos direitos de cidadania, era concedido aos trabalhadores pautados na meritocracia, ou seja, na medida da sua capacidade de contribuição. Além disso, o acesso aos direitos sociais estava subordinado ao lugar ocupado pelos indivíduos na esfera produtiva, conforme era estabelecido e aprovado pelas legislações trabalhistas. Ou seja, os indivíduos que não estavam inseridos em ocupações regulamentadas por lei, eram considerados, de acordo com Santos (1987) como pré-cidadãos. O autor chama esse modelo de cidadania, de *cidadania regulada*.

Durante o período do regime autocrático militar, o sistema de proteção social brasileiro, foi orientado por quatro linhas de atuação:

[...] a centralização e concentração do poder em mãos da tecnocracia, com a retirada dos trabalhadores do jogo político e da administração das políticas sociais; o aumento de cobertura incorporando, precariamente, grupos anteriormente excluídos, as empregadas domésticas, os trabalhadores rurais e os autônomos; a criação de fundos e contribuições sociais como mecanismo de acumulação de capitais e autofinanciamento dos programas sociais (FGTS, PIS-Pasep, Finsocial, FAS, Salário-Educação); a privatização dos serviços sociais (em especial a educação universitária e secundária e a atenção hospitalar) (FLEURY, 2008, p. 7-8).

O intenso processo de lutas e mobilizações que ocorreu nos anos 1970-1980, tensionando e pressionando o regime militar pela redemocratização do Brasil e pela ampliação dos direitos de cidadania, culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, que representou uma mudança acentuada para o sistema de proteção social brasileiro.

De acordo com Fleury (2008, p. 8) um novo período foi inaugurado “no qual o modelo da seguridade social passa a estruturar a organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania.”

O modelo de seguridade social é caracterizado por um conjunto de políticas públicas, que por meio da intervenção estatal, visa assegurar a todos os cidadãos um mínimo indispensável a sua subsistência, no que diz respeito a renda, bens e serviços, e pautadas no princípio da justiça social. “Os benefícios são concedidos de acordo com as necessidades, como direitos universalizados em base a um piso mínimo o que asseguraria um eficiente mecanismo de redistribuição da riqueza social e correção das desigualdades de mercado” (FLEURY, 1994, p. 109).

Nesse modelo de proteção social, predomina a relação de *cidadania universal*, tendo em vista que rompe com o modelo de seguro social, ao inserir as políticas de previdência social, saúde e assistência social como partes da seguridade social, incluindo “toda a cidadania como portadora de direitos sociais específicos” (FLEURY, 2008, p. 2)

2. 1 A construção dos direitos de cidadania da população em situação de rua e as políticas sociais

A Constituição Federal de 1988, ao ampliar o acesso dos direitos sociais a toda a

população, “vinculando-os pela primeira vez, à condição de cidadania” (FLEURY, 2008, p.1), abriu espaço no cenário político e social, para sujeitos que ao longo da história estiveram destituídos do “status” de cidadão, pudessem reivindicar o acesso a esses direitos, pela via das políticas sociais públicas.

As pessoas em situação de rua², fazem parte dessa diversidade de sujeitos, que até então não eram reconhecidos como sujeitos de direitos e estavam relegados à margem da sociedade, e que movidos pela efervescência política dos movimentos sociais e populares que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, adentram o cenário político, como protagonistas da sua própria história lutando pela garantia dos seus direitos de cidadania (FLEURY, 2008).

No entanto, até que a população em situação de rua tivesse a sua cidadania reconhecida pelo Estado, através da inscrição dos seus direitos na Política Nacional para População em Situação de Rua - PNPR, instituída pelo Decreto nº 7053/2009, as políticas sociais voltadas para o atendimento das suas necessidades estavam restritas às políticas de repressão (criminalização da população de rua), às políticas higienistas - muitas vezes violentas, as quais retiravam a pessoa da rua, enviando-a para sua cidade de origem à revelia do seu consentimento, ou enviavam para albergues, abrigos, e para outros tipos de equipamentos - e às ações paliativas e filantrópicas, pautadas nas necessidades imediatas (ARGILES; SILVA, 2011).

Ou seja, as políticas sociais eram marcadas, ora, por uma relação de cidadania ausente, devido ao não reconhecimento desde segmento como sujeito de direitos, e ao fato de serem tratados como “lixo humano”, ora, por uma relação de cidadania invertida, visto que o acesso a alguns direitos, estava associado a perda de outros direitos de cidadania.

Além disso, a negligência estatal com a população em situação de rua, é um reflexo da “a invisibilidade do fenômeno para o poder público. Nesse sentido, a ausência de políticas sociais é também uma política” (FERRO, 2012, p. 36).

Diante disso, percebe-se a imperiosa, necessidade de uma política pública nacional, direcionada à população em situação de rua, construída, a partir do protagonismo das lutas dos movimentos sociais e grupos defensores dos direitos da população em situação de rua (FREITAS, 2016).

2A população em situação de rua é definida pelo Decreto nº 7053 de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para População em Situação de Rua – PNPR, como “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” (Decreto nº 7053/2009 Artigo 1º, Parágrafo Único).

No entanto, é importante reafirmar que a política social, enquanto um campo de disputa atravessado pela luta de classes e permeado por contradições, atende e privilegia os interesses das classes dominantes, mas também incorpora os interesses e necessidades das classes subalternas a partir de suas lutas e conquistas.

Para que os direitos de cidadania conquistados através da Constituição Federal de 1988, fossem efetivados e abrangessem a população em situação de rua, era fundamental a implementação de políticas públicas voltadas para esse segmento. Deste modo, é importante destacar a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, regulamentando os Artigos 203 e 204 da Constituição Federal, e reconhecendo no seu artigo primeiro, a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, rompendo com a lógica do favor e da filantropia que permeou a trajetória da Assistência Social. A referida política pública terá papel primordial na construção da PNPR e no atendimento à população em situação de rua. No entanto, ela não pode ser considerada, como a única política responsável pela garantia do acesso aos seus direitos de cidadania.

O processo de construção da PNPR, também foi marcado pela ocorrência de episódios de violência e barbárie contra a população em situação de rua, tais como: a Chacina da Candelária, episódio em que oito jovens e seis adolescentes, foram assassinados por policiais militares enquanto dormiam nas imediações da Igreja da Candelária, no dia 23 de julho de 1993, na cidade do Rio de Janeiro; e a Chacina da Praça da Sé, episódio ocorrido em 2004, na praça da Sé em São Paulo, no qual sete moradores em situação de rua foram cruelmente assassinados (AMORIM; CRUZ, 2014 *apud* SWOBODA, 2015).

Esses episódios expressaram a insuficiência das políticas públicas que estavam voltadas para o atendimento da população em situação de rua e também foram momentos decisivos para o início da trajetória nacional de articulação e mobilização das pessoas em situação de rua, visando dar visibilidade aos seus direitos de cidadania e às suas necessidades, o que contribuiu para que “a problemática em questão se tornasse parte da agenda do Governo Federal (FERRO, 2012, p. 36).

Diante disso, é importante destacar que, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, por meio da resolução nº145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), vai ser um passo de suma importância, no processo de construção de uma política pública nacional direcionada à população em situação de rua, visto que, prevê o atendimento a esse segmento, na proteção social especial, ao mencionar que:

A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social³, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, dentre outras (BRASIL, 2004, p. 37).

Outra conquista, que também foi fundamental para o reconhecimento da cidadania da população em situação de rua, foi a aprovação da Lei nº 11.258, em 2005, que alterou o parágrafo único do artigo 23, da LOAS (1993), dispondo sobre a criação de programas de amparo as pessoas que vivem em situação de rua, no âmbito da Assistência Social.

Durante o processo de construção da PNPR, foram realizados encontros nacionais e organizado um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenados pelo extinto Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e que contaram com a participação de vários Ministérios e dos movimentos sociais da população em situação de rua. Além disso, em 2008, foi realizada uma pesquisa nacional com a população em situação de rua, visando traçar o seu perfil socioeconômico, para orientar o processo de formulação e implementação de políticas públicas específicas (BRASIL, 2015). Como resultado desse processo, em 2009, no II Encontro Nacional sobre População de Rua, foi constituída e aprovada a proposta intersetorial da PNPR, concretizada através do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2011).

A instituição da PNPR (2009), é um avanço para o atendimento à população em situação de rua, e representa o reconhecimento da cidadania desta população, no sentido em que estabelece como um de seus princípios “valorização e respeito à vida e à cidadania” e como uma de suas diretrizes a “promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais” (BRASIL, decreto nº 7053/2009, art. 5º, inciso III e art. 6º, inciso I).

Uma das formas determinadas pela PNPR (2009), para efetivar o acesso da população em situação de rua aos seus direitos de cidadania, é assegurar o acesso à serviços e programas que compõem as diversas políticas públicas, o que está explicitado nos seus objetivos, que dentre outros são:

[...] assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social,

3A PNAS considera em condições de vulnerabilidade e risco pessoal e social “famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (BRASIL, 2004, p. 33).

moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda; proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica; implementar ações de segurança alimentar e nutricional suficientes para proporcionar acesso permanente à alimentação pela população em situação de rua à alimentação, com qualidade e disponibilizar programas de qualificação profissional para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho (BRASIL, decreto nº 7053/2009, art. 7º, incisos I, IX, XIII e XIV).

Neste sentido, a aprovação da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que efetivou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, representa um avanço para a consolidação da oferta de serviços à população em situação de rua, no âmbito do SUAS, no sentido em que estabeleceu parâmetros para a oferta de serviços socioassistenciais de Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade direcionados para diversos públicos, dentre os quais a população em situação de rua, tais como: Serviço Especializado em Abordagem Social e Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; Serviço de Acolhimento Institucional (que incluem adultos e famílias em situação de rua) e Serviço de Acolhimento em República (que inclui adultos em processo de saída das ruas) (BRASIL, 2011).

Além disso, a política de Assistência Social implementou as seguintes ações: a inclusão no Cadastro Único para acesso a benefícios e programas sociais; a implementação do Centro Pop; a organização do acolhimento institucional, além de serem desenvolvidas ações no âmbito dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) (FREITAS, 2016).

Na área da Saúde destacam-se: a implementação dos Consultórios na Rua, instituídos pela Política Nacional de Atenção Básica, através da Portaria nº 2488 de 21 de Outubro de 2011 e do Comitê Técnico de Saúde da População em Situação de Rua, através da Portaria nº 3305/09, com o objetivo de ampliar o acesso destes à rede de atenção, ofertar de maneira mais oportuna a atenção integral à saúde e contribuir para a redução dos riscos à saúde, causados pelos processos de trabalho na rua e pelas condições de vida e para a melhoria da qualidade de vida (BRASIL, 2012; FREITAS, 2016).

Dentre as políticas públicas mencionadas na PNPR como responsáveis por assegurar o acesso da população em situação de rua aos seus serviços, as políticas de Assistência Social e de Saúde são as que possuem ações mais avançadas, de maior proporção e maior alcance.

Diante disso, apesar da instituição da PNPR, representar um importante avanço,

ainda há limites, pesquisas e análises apontam que é necessária muita luta para que as demais políticas públicas considerem “a população em situação de rua como ‘objeto’ da sua intervenção e que os ‘objetivos’ desta intervenção estejam em consonância com a garantia de direitos sociais e de acesso a serviços e políticas públicas e sociais a esta população” (FREITAS, 2016, p.8).

3 CONCLUSÃO

A relação entre a cidadania e as políticas sociais, varia historicamente de acordo com as características singulares de cada nação. No Brasil, tendo como pano de fundo o desenvolvimento do capitalismo tardio, periférico e dependente, essa relação até os anos 1980 foi marcada pela subordinação do acesso aos direitos sociais ao lugar ocupado pelos sujeitos no processo produtivo e pela vinculação do acesso dos grupos subalternos a alguns bens e serviços públicos, à perda de outros direitos de cidadania.

A Constituição Federal de 1988, rompe com esse paradigma, materializando a seguridade social com as suas políticas sociais, como responsabilidade do Estado e reconhecendo os direitos sociais como direitos de cidadania, pautados na universalidade da cobertura e do atendimento (FLEURY, 2008).

No entanto, a reforma do papel estatal, no contexto da reestruturação do capitalismo monopolista, orientada pelo tripé: reestruturação produtiva, globalização e ideologia neoliberal, iniciada no Brasil a partir da década de 1990, caminha na direção contrária ao que foi preconizado pelo dispositivo constitucional, desmantelando e transformando as políticas sociais universais e redistributivas em políticas sociais focalizadas, pontuais, precárias e de caráter compensatório, que apenas visam minimizar os efeitos da desigualdade social no Brasil.

Esses processos de retração no campo das políticas sociais, têm se aprofundado no contexto atual da gestão do governo Bolsonaro, com o avanço das políticas econômicas de recorte ultraneoliberal, impondo limites para a concretização da cidadania universal e para a realização do potencial emancipatório dos direitos sociais.

A população em situação de rua, apesar de ter os seus direitos de cidadania inscritos na lei ainda vivencia processos de discriminação, preconceitos e violências, convivendo

reiteradamente com a não garantia e acesso aos direitos conquistados, o que relega esta população a um lugar marcado pela subalternidade, pela exclusão social e pelo abandono, o que impõe desafios e limites à concretização da sua cidadania, restrita ao âmbito legal.

Que esse cenário tão controverso, no qual a correlação de forças aparenta ser desfavorável, não nos impeça de reagir, resistir e lutar, visto que são nos limites e desafios que encontramos as condições e possibilidades para a concretização da cidadania universal e não a sua negação.

REFERÊNCIAS

ARGILES, Mariglei dos Santos; SILVA, Vini Rabassa da. Assistência social e população em situação de rua. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5, 2011, São Luís, MA. **Anais eletrônicos...** São Luís, MA: UFMA, 2011. Disponível em: <www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/ASSISTENCIA_SOCIAL_E_POPULACAO_EM_SITUACAO_DE_RUA.pdf>. Acesso em: 21/02/ 2016.

BELLINI, Maria Isabel Barros et al. Políticas públicas e intersectorialidade em debate. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSETORIALIDADE E FAMÍLIA, 24., I, 2013, Porto Alegre, RS. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre, RS: PUCRS, 2013. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/sipinf/edicoes/I/24.pdf>>. Acesso em: 26/09/ 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que altera a lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **3ª Sessão Legislativa Ordinária**, Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11258-30-dezembro-2005-540128-publicacaooriginal-39919-pl.html>>. Acesso em: 24 mai.2017

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2005.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 nov. 2009. Seção 1, p. 43.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A pesquisa nacional

sobre a população em situação de rua. In: MDS. **Série WWP Relatos de Uso de M&A**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.wwp.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Pesquisa-Nacional-sobre-a-Popula%C3%A7%C3%A3o-de-Rua-Relato-de-Uso-WWP-_-PORT.pdf>. Acesso em: 06/06/2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado Para População em Situação de Rua. SUAS e População em Situação de Rua, Brasil LTDA. Brasília:2011. v. 3. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf>. Acesso em: 8/06/2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. **Política Nacional de Atenção Básica**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/pnab.pdf> Acesso em: 12/07/2022

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 7.053, 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional Para População em Situação de Rua**. Brasília:2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>. Acesso em: 29/06/ 2016

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e alterações posteriores dadas pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília: 1993 e 2011.

COUTINHO, C.N. Cidadania e Modernidade. **Perspectivas** 22, 1999. Pp.41-59. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/coutinho/1994/05/20.pdf> Acesso em: 02/12/2021.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista. As funções da previdência e assistência social**. Cortez: São Paulo, 1987, 5ª edição.

FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. Política Nacional para a População em Situação de Rua: o protagonismo dos invisibilizados. In.: **Revista Direitos Humanos**. Brasília. n. 8. 2012. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/31387194/Revista_Direitos_Humanos_%28SDH%29_-_janeiro_2012-libre.pdf?1392351584=&response-content-disposition=attachment%3B+filename%3DPolitica_Nacional_para_a_Populacao_em_Si.pdf&Expires=1661899793&Signature=JXC4Djc7UEyyiPe0CeuthE7ss2b3AgVx~nt0Ro8FxuGKe3jJloRvnVTkIEOYI5k6-1yWvNp~19wXg7CwYRkH98vIcNBPBrd3E96mRK~ybZ7xMLQzDP6aX~5MZHKbJ02muhGaXFvo-PLKCbM3MqIxsJyshSUKvXXqkRNLVvTYgA-U9n9IYcyGjzUTNjHZy8zxTCw3ySM7ek5QoDr0yXBTUPO~ObnqHUTq4v6DB3hIXV8GXVjzhYg2PHQHWmkpoeWVkcCyzS3dSaS7vyCzQHAlD7jCYSCbEtjXgm0sydCecc-rT3UDVbzgwnqf0HZaZ8Zo1AcoOEBHRUZu87q8szCYD5Q__&Key-Pair-

Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA Acesso em: 11/02/2022

FLEURY Sônia. **Capitalismo, democracia, cidadania - contradições e insurgências. Saúde debate** [online]. 2018, vol.42, n. spe3, pp.108-124. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0103-11042018000700108&lng=en&nrm=iso&tlng=pt

FLEURY Sônia. **Estado sem cidadãos**. Seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FLEURY Sônia. **Políticas Sociais e cidadania**. Working Paper, September 1998.

FLEURY Sônia. **Seguridade social, um novo patamar civilizatório**. In: DANTAS, B.; CRURÊN E.; SANTOS, F.; LAGO, G. Ponce de Leon. (Org.). A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois - Os cidadãos na carta cidadã. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, p. 178-212. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outraspublicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-cartacidade/seguridade-social-seguridade-social-um-novo-patamar-civilizatorio/view>

FREITAS, Renata Martins de. População em situação de rua, Decreto 7053/09, políticas sociais e intersectorialidade. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 4, 2016, Vitória, ES; e ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 11, 2016, Vitória, ES. **Anais eletrônicos...** Vitória, ES: UFES, 2016. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/EINPS/article/download/12855/9425>>. Acesso em: 22/11/ 2016.

PEREIRA, Potyara. A POLÍTICA SOCIAL ENTRE DEUS E O DIABO: Determinações e funcionalidades no sistema capitalista. MORAES, C. A. S; SENNA, M. C. M; FREITAS, R. S. (Orgs.). In: **Política Social no Brasil: trajetórias, sujeitos e institucionalidades**. Editora CRV, Curitiba, 2020

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SWOBODA, Magda. **Ilha da Magia e as Trilhas da Criminalização da População em Situação de Rua**. Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015