

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como o objetivo analisar o processo de construção histórica do conceito *situação de rua*, empregado na Política Nacional para Inclusão da População em Situação de Rua (PNPSR). Trata-se de um estudo eminentemente qualitativo, cujas feições enquadram-se nos moldes da pesquisa social. O objeto de estudo delimita-se na compreensão do conceito *situação de rua* como constructo de ressignificação, e como se comportam as políticas públicas nesta problemática.

Como suporte comparativo, aborda-se a questão da vadiagem e da mendicância, observando-se as transformações históricas desses conceitos, ao longo da história. Assim, vadiagem e mendicância são pontos de partida da pesquisa, e servem para orientar as abordagens históricas sobre as concepções de rua e como os discursos sobre o morador de rua operam nas políticas públicas de proteção social especial, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) no período de 1995 a 2000, e de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), no período de 2001 a 2010.

No âmbito das políticas públicas, aborda-se a questão da assistência social e a temática da proteção social especial destinada ao enfrentamento do fenômeno da *situação de rua*, apresentando o marco teórico dos debates e do surgimento da política pública para amparo a essas pessoas; no caso, a Política Nacional para População em Situação de Rua.

Apresenta-se, assim, uma contextualização histórica sobre vadios e mendigos, de modo que, os conceitos utilizados para denominar ou institucionalizar esses atores sociais possam esclarecer as concepções utilizadas para a formulação do conceito *situação de rua*, na PNPSR.

Dessa forma, a pesquisa traz ao debate a condição da pessoa em *situação de rua* como elemento histórico. E, essa historicidade dá sentido à condição de exclusão social e de invisibilidade dos sujeitos que tem a rua como o seu *habitat* e, nas ruas constroem e estabelecem vínculos, a ponto de serem denominados pela sociedade como *moradores de rua*, mesmo sob o amparo das casas de abrigo e albergues públicos.

A escolha do território como espaço de convivência social, nesta pesquisa está representada pela *rua*, e reforça as características desta pesquisa na sua

dimensão qualitativa, ante a necessidade de aprofundamento para a compreensão do tema; uma forma de esclarecer a *situação de rua*, que se mostra persistente nas sociedades contemporâneas. Assim, na abordagem sobre a história dos conceitos – vadiagem, mendicância e *situação de rua*, a delimitação espacial que se faz é apenas em caráter simbólico, da rua em função da territorialização dos sujeitos, num contexto histórico.

Como questão persistente, a *situação de rua* coloca o indivíduo em condição de discriminação e estigmatização¹¹. A complexidade desse fenômeno está justamente nas múltiplas causas e nas diversas consequências que é capaz de gerar. Segundo a Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos (2005), trata-se de uma vulnerabilidade marcada pela marginalização e pela exclusão social.

A história é farta de informações sobre as condições subumanas do homem; repletas por tensões e de conflitos entre os sujeitos e, desses com o Estado; um emaranhado de fatos, e riqueza de detalhes, cuja amplitude, nesta pesquisa, é alcançada por meio de uma base teórica fundamentada na história dos conceitos (KOSELLECK, 2011) e na interpretação das intencionalidades das falas dos atores sociais envolvidos na formulação da política pública referida (PNPSR).

Conhecer e interpretar a história do conceito *situação de rua* representa uma estratégia de compreender a condição social da pessoa que *mora/vive* nas ruas, transpondo-o para a condição de sujeito histórico; em outras palavras, significa buscar fatos históricos que possam esclarecer *quem* são essas pessoas. O que, nas palavras de Pinzane (2010), representa uma forma de superar invisibilidades e indiferenças ante esse ator social. Em contrapartida, não seria possível a análise da política pública (PNPSR), sem conhecer as causas de imigração dessa população para a região central de Brasília, bem como os motivos que as levam a permanecer nessa condição.

Ademais, implica dizer que, nem sempre haverá uma só causa, ou um só indivíduo, ou uma só consequência interagindo numa condição social imposta como meio de sobrevivência humana. A sociedade carece dessas informações para que

¹¹ Ao ver-se estigmatizado por sua condição, o sujeito tende a aceitar como 'normal' o que o outro lhe impõe como 'marca'. Goffman (1998:95), apud Gonçalves (2005:57), salienta que o sujeito estigmatizado cria estratégias de defesa para ocultar seu 'segredo', uma vez que o preço que se paga pela revelação de sua 'marca' pode ser maior ou desproporcional ao estigma, sendo capaz de mantê-lo ainda mais afastado do convívio social. Ao desconstruir a sua identidade, esse sujeito aceita ser o desencaminhado, o ser não autêntico. Dessa forma, as estigmatizações alcançam elevados graus de desagregação e exclusão social, e representam formas concretas de violações de direitos.

se possam ampliar os debates, sob pena de o fenômeno *situação de rua* tornar-se cada vez mais.

Além das concepções histórica e conceitual, a temática *situação de rua* será abordada observando-se os princípios, diretrizes, e objetivos da proteção social especial, a partir das ações desenvolvidas pelo Serviço de Proteção Especial (SPSE) que, segundo a PNPSR, classifica-se em média e alta complexidade. As ações dessa política são operacionalizadas pelos Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS e pelas Unidades de Alta Complexidade - UAC's, a depender da necessidade de caso.

O tema é, por demais, pertinente e atual, diante do que se vê em cada esquina, semáforo, calçada, embaixo dos viadutos nos centros urbanos, ou qualquer outro espaço público que permita transmutar-se em abrigo; essas pessoas pertencem à dura realidade da exclusão social, aqui entendida como a condição daquele que não está inserido na sociedade pela ausência do mínimo necessário à sua visibilidade como sujeito social. É que, não há como tratar ambos os fenômenos de forma análoga, apesar de ser comum acreditar-se tratar da mesma coisa.

Para Kowarick (2009:54), a exclusão social gera uma condição de subcidadania que deságua em condutas para as quais o Estado, ao longo da história, destinou normas de controle social: delinquência, desorganização social, moralidade duvidosa, hábitos perniciosos são modelos de situações que, simbolicamente representam a condição de vadiagem, de criminalidade, portanto, de periculosidade do sujeito. São, na verdade, conceitos que pertencem ao mesmo campo semântico; não seria, portanto, diferente, a demonstração de controle social para essas representações, por parte do Estado, pois a história atesta essas práticas. Assim, esses sujeitos são o foco de políticas públicas repressoras e segregacionistas, desde épocas remotas (LISBOA, 1998).

Bertucci (1995:07) elabora uma reflexão sobre o quadro de exclusão social no Brasil, remontando à década de 1930, até os dias atuais, e sobre as dificuldades que a população tem em se manter no mercado de trabalho e não se tornar um excluído, ou de, por já ser um excluído, não mais possuir meios de regressar ao mercado, ou seja, “já não será mais possível acenar promessas de inclusão futura”.

Numa perspectiva de futuro, a inclusão social torna-se um desafio para as sociedades contemporâneas, tanto no sentido de implementar políticas públicas

capazes de impedir a exclusão social, atuando no campo preventivo, quanto na fase em que já se deu a exclusão, e como consequências/exemplo, tem-se o fenômeno da situação de rua, uma dura realidade que se instala nos grandes centros urbanos.

A Ciência Política preocupa-se em conhecer as “realidades políticas dentro de um marco social institucionalizado e, numa perspectiva científica, privilegia os dados da realidade e a complexidade dos problemas, e não a retórica da persuasão e a efetividade dos resultados” (CNPq/1977). Trata-se de analisar a realidade fática dos sujeitos, a partir de dados concretos, não mais tratados apenas na seara dos debates.

A historicização do fenômeno social *vadiagem* (Simon, 1998), bem como o seu marco institucional, (PNPSR, 2008), indicam a complexidade do tema, o que justifica a necessidade de submetê-lo aos critérios de uma pesquisa científica, cujo objetivo é analisar o processo de construção e as concepções do termo *situação de rua*, empregado na formulação da Política Pública Para a Inclusão Social da População em Situação de Rua.

A abordagem acadêmica do tema pode contribuir para uma avaliação sobre o alcance das ações do Serviço de Proteção Social Especial à população em *situação de rua* bem como questões relacionadas às identidades e subjetividades dos sujeitos, modificados ou não, em razão da vivência nas ruas. Permitirá, também, a ampliação de debates, eis que, estudos científicos esboçam a preocupação do seu corpo acadêmico com as comunidades nas quais estão inseridas.

Como demanda específica, reconhece-se na PNPSR, a população em situação de rua como protagonistas de uma vulnerabilidade complexa, considerada, multicausal, cuja proteção social perpassa a questão da pobreza, do abrigamento, e de outras estratégias de sobrevivência, já que outras circunstâncias ou condições críticas atingem essas pessoas, impossibilitando o exercício do direito da cidadania.

Em contrapartida, essa parcela da população encontra nas ruas o seu espaço de sobrevivência e convivência social e faz dele o seu refúgio, transpondo-o para uma nova definição de casa (espaço privado interpretado a partir de um espaço público), motivo pelo qual, a concepção contemporânea da assistência social, ao menos quanto ao sujeito que se vê representado na política pública analisada, diante da sua condição humana², exige espaço de ampliação de seu protagonismo,

² A condição humana em que se projeta essa população é tema que encontra embate nos discursos

com esferas específicas de proteção.

A relevância da pesquisa justifica-se pela atualidade do tema e pelo desconhecimento em relação à história do conceito *situação de rua*, que se entrelaça ao conceito *vadiagem* e parecem convergir à mesma condição humana. A abordagem histórica dá sustentação à pesquisa, direcionando-a a uma interpretação dinâmica, baseada na história dos conceitos (Koselleck, 1992; Koselleck, 2011) e nas intenções discursivas, reveladas pelas escolhas lexicais dos sujeitos (SEARLE, 2002).

Seja na abordagem da sociedade, num olhar externo sobre o fenômeno; seja para aqueles que se propõem ao debate político do tema, ou para quem está inserido na dura realidade de estar/pertencer à rua, a PNPSR surgiu como proposta de ser um instrumento público com o compromisso de “alargamento da cidadania, o fortalecimento e a concretização dos direitos humanos, a redução da pobreza e das desigualdades sociais, com respeito à diversidade humana no Brasil” (MNPSR, 2009: 6).

Nesta pesquisa, apresenta-se um breve histórico sobre a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que regulamentou o artigo 203, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), e estabeleceu a assistência social como direito do cidadão, de caráter universal; por isso, “será prestada a quem dela necessitar”, independente de contribuição à seguridade social; representando, portanto, um mecanismo de garantia da dignidade da pessoa humana.

As discussões sobre a PNPSR decorrem do contexto histórico da assistência social no Brasil. Sendo assim, para entender o contexto histórico de surgimento dessa política pública, em primeiro momento, far-se-á um debate sobre os mecanismos de regulamentação da assistência social como ação governamental e, sobre os aspectos políticos que levaram à elaboração da política pública de assistência social, que ensejou debates políticos acerca da urgência de se elaborar uma política pública com objetivo específico de atender às várias demandas da população em *situação de rua*.

A abordagem, para a proteção social, será aquela extraída do sentido da

de Hannah Arendt (1991:57), para quem, os homens são seres condicionados, que criam suas próprias condições de vida. Tais condições são representadas por suas atividades (ações do homem para com o homem), logo, uma relação social de troca e de reciprocidades e, de desenvolvimento de suas capacidades.

assistência social, significando as formas institucionalizadas, constituídas pelas sociedades com objetivo de proteger os seus, provendo-os substancialmente, dos meios necessários para uma vida digna e participativa.

Afasta-se, portanto, de um conceito meramente formal, passando a exigir a realização, a concretização de direitos básicos e assistenciais. É uma forma legítima de reconhecer, publicamente, as demandas da vida social; dar visibilidade aos protagonistas que se encontram em condições de vulnerabilidade social:

Para o desenvolvimento desta pesquisa, serão explorados também os seguintes conceitos de autonomia do cidadão; qualidade de vida, equidade, cidadania, democracia, liberdades e desenvolvimento econômico, exclusão e inclusão social. Tais conceitos demonstram, com muita propriedade, a aplicação das boas práticas em políticas públicas³.

Os debates sobre o desenvolvimento econômico e liberdades estão fundamentados nos estudos de Amartya Sen (2009:31), para quem a visão de liberdade não se satisfaz com meras positivamente; tão pouco com coeficientes matemáticos indicativos de desenvolvimento; mecanismos que não alcançam aqueles que estão abaixo dos índices ou linhas equacionárias, exemplo do índice *renda per capita*. Também não confere o efetivo exercício da cidadania, e das liberdades substantivas⁴. O Desenvolvimento envolve processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas tem, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais.

No pensamento de Sen (2009), a exclusão social afeta diretamente o exercício das liberdades, tolhendo a pessoa de direitos básicos, como ao cesso à moradia, à educação, ao trabalho digno, ao bem-estar. Desprovido de reconhecimento social, no sentido da inclusão e de pertencimento, o homem perde a

³ As boas práticas em políticas públicas representam a otimização das boas ideias, ou seja, a realização; o fazer participativo em busca de resultados realmente eficazes. Essa nova forma de fazer política requer entrosamento, troca de conhecimento, e deve ser capaz de influenciar as pessoas, de modo geral, a participarem do processo e a usar o conhecimento compartilhado. Para Januzzi (2005), as 'boas práticas' em políticas públicas podem ser identificadas pela análise dos resultados alcançados nos programas implementados. Assim, verifica-se se os resultados são compatíveis com o nível de esforço e recursos empreendidos.

⁴ Segundo Sen (2009) as liberdades representam ou simbolizam os direitos do homem. O homem terá liberdade quando puder exercer efetivamente seus direitos de cidadão. Qualquer tipo de restrição ilegítima aos direitos do homem interfere no seu direito de liberdade. Dessa forma, fala-se em liberdades substantivas quando há a concretização dos direitos do homem, alçando-o a uma condição de agente participativo. As liberdades substantivas representam a possibilidade de o homem atuar e de ser reconhecido como cidadão; podendo agir ou não agir por seu livre arbítrio, não por força de restrições ilegítimas aos seus direitos.

liberdade de agir e de tomar decisões, deixa de ter livres escolhas.

Não é diferente com o *morador de rua*; pois esse se submete às circunstâncias que a realidade das ruas lhe impõe. Ora é retratado como vítima, ora como aquele que infringe a ordem social. Afinal, o que é ser ou estar nas ruas? Não se sabe ao certo a abrangência e a profundidade do conceito que delimita o sujeito, objeto PNPSR; tão pouco se conhece o seu real alcance.

O objetivo geral é analisar o processo de construção e as concepções do termo *situação de rua*, empregado na formulação da Política Pública Para a Inclusão Social da População em Situação de Rua. Para o desenvolvimento e alcance do objetivo geral, foram traçados três objetivos específicos.

Os objetivos específicos desta pesquisa indicam os métodos científicos a serem aplicados, todos em relação de complementaridade. Esses objetivos buscam analisar a temática da proteção social especial destinada ao enfrentamento do fenômeno da *situação de rua*; confrontando-o com o fenômeno social *vadiagem*, a partir de uma transformação histórica de ambos os fenômenos, e descrevendo os elementos de confluência que, durante a análise dos dados, suplantem uma realidade, esmiuçada a partir da pesquisa documental.

O primeiro, com a finalidade de identificar nas políticas públicas de assistência social nos governos de FHC e Lula a temática da proteção social especial destinada ao enfrentamento do fenômeno da *situação de rua*. A abordagem será sobre a *situação de rua* como uma das demandas da PNAS/2004 e da PNPSR. Nessa fase, apresenta-se o marco histórico e teórico da proteção social especial e o alcance das políticas de proteção social especial.

O segundo objetivo desta pesquisa atua no plano das transformações históricas do fenômeno da vadiagem e mendicância, confrontando-os com o fenômeno da *situação de rua* no Brasil. Assim sendo, a abordagem é histórica e conceitual.

O terceiro objetivo estrutura-se a partir do estudo do processo de construção do conceito *situação de rua*, e a sua aplicação nas políticas de proteção social especial. Com esse viés, busca-se identificar e descrever elementos de confluência e convergência do conceito *situação de rua*, com a realidade das pessoas que se encontram nessa condição.

Os objetivos escalonados organizam-se em torno da problemática levantada na pesquisa, nos seguintes moldes: Em que medida os conceitos e os

discursos sobre o morador de rua opera nas políticas públicas de proteção social especial?

Assim, a estrutura da pesquisa tem como cerne a *situação de rua*, mas não numa análise clássica das políticas públicas. Busca-se uma compreensão das concepções dos discursos que formularam o conceito *situação de rua*, objeto da PNPSR. E, também, compreender a abrangência desse conceito, ante as realidades que a política pública se propõe a amparar.

Dessa forma, esta pesquisa está estruturada em cinco capítulos. O capítulo número 01 apresenta o referencial teórico utilizado para demonstrar a contextualização histórica da política pública (PNPSR) e a temática *situação de rua*; a *situação de rua* como tema de políticas públicas sociais; a perspectiva da *situação de rua* na PNPSR, sob o enfoque das liberdades substantivas (SEN, 2011).

No capítulo 2, encontram-se a contextualização histórica dos fenômenos vadiagem, mendicância e *situação de rua*; os debates sobre controle social e disciplinamento na Europa e no Brasil acerca da vadiagem e mendicância. Encerrando-se com a história do conceito *situação de rua (passado e futuro)*, com enfoque na proteção social especial, no âmbito da assistência social no Brasil.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa, descrita detalhadamente no terceiro capítulo, conforme orienta Bardin (2004) sobre a realização de estudos qualitativos, consiste na análise de conteúdo e pesquisa documental. Nesse sentido, os procedimentos adotados são sistemáticos e objetivos, e tem como finalidade apontar inferências relevantes para a estruturação de uma história dos conceitos.

A análise crítica dos dados está disposta no quarto capítulo, que traz a apresentação do acervo analítico; a descrição metodológica utilizada para análise dos dados históricos; a delimitação do 'ponto de partida' fixado para a análise dos dados; as grelhas de análise utilizadas para obtenção de conteúdo analítico; as grelhas de análise utilizadas para enfeixar a análise crítica dos dados, e a discussão dos resultados obtidos nas grelhas de análise.

Ainda sobre o quarto capítulo é importante esclarecer que, mesmo estabelecendo-se, previamente, os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da história dos conceitos, observou-se, ao longo do trabalho, a necessidade de estruturar uma grelha de análise para a obtenção do conteúdo analítico, esse extraído das fontes históricas; e uma grelha de análise para a

discussão dos resultados obtidos no conteúdo analítico (item 4.1.1). A finalidade desse procedimento foi manter a justaposição do conteúdo extraído das fontes históricas com as propostas metodológicas listadas por Koselleck (1992), e não permitir eventual afastamento dos objetivos da pesquisa.

O último capítulo apresenta a síntese da pesquisa, com seus fundamentos metodológicos, justificativas da temática discorrida, e o entrelaçamento de pontos convergentes da história dos conceitos postos em evidência: vadiagem, mendicância e *situação de rua*. Encerra-se, assim, com os pontos de vista sobre os vários relatos históricos acerca dos fenômenos sociais mencionados e o posicionamento atual do conceito *situação de rua* na história social e política, vetorizando-o para a uma condição humana do passado, que se transpôs para o cotidiano das grandes cidades, nos dias atuais.

Para a realização desta pesquisa é condição essencial a apresentação de um estudo sobre os aspectos históricos e culturais do fenômeno social vadiagem e mendicância. Assim, os argumentos teóricos buscam uma compreensão clara e o dimensionamento da *situação de rua*, a partir de uma análise da história de ambos os conceitos vadiagem, mendicância e *situação de rua*.

Dessa forma, são referenciais desta pesquisa os aspectos históricos e culturais da vadiagem e mendicância, como fenômenos sociais; sendo que os argumentos teóricos buscam uma compreensão clara e o dimensionamento da *situação de rua*, a partir de uma análise comparativa da história dos conceitos selecionados.

No estudo das transformações conceituais, esta pesquisa fundamenta-se nos pressupostos teóricos da história dos conceitos (Koselleck, 1992; 2011) e na teoria dos atos de fala de Searle (2002:184), que delineia as questões referentes aos discursos dos atores sociais, consolidados nos documentos públicos e textos históricos, sobre a temática vadiagem/ mendicidade e *situação de rua*.

Convém esclarecer nesse ponto que a análise de conteúdo permitiu a busca de conhecimentos históricos relativos ao conceito *situação de rua*, e fundamentou-se na pesquisa documental; ao passo que, de posse de fatos históricos robustos, estruturou-se a história dos conceitos (KOSELLECK, 2009).

Observa-se, portanto, que para o desenvolvimento desta pesquisa, adotou-se a análise de conteúdo, primando-se pela coleta de dados qualitativos e descritivos dos fenômenos vadiagem, mendicância e *situação de rua* e; para a

análise crítica da historicização desses fenômenos, os pressupostos teóricos da *Begriffsgeschichte* dão sustentação à pesquisa (KOSELLECK, 1992).

A *Begriffsgeschichte* ou História Conceitual⁵ origina-se como uma das faces da História das Ideias (século XVIII), um dos campos mais antigos da historiografia. A História dos Conceitos rompe com as imposições tradicionais da História das Ideias, ao reconhecer o caráter mutável das palavras. Com Reinhard Koselleck, a *Begriffsgeschichte* opõe-se às ideias iluministas e, ampara-se na hermenêutica filosófica alemã, para dar corpo a uma teorização. Segundo Koselleck, os estudos dos conceitos e das variações de seus significados ao longo do tempo são a chave para a compreensão da história social e política (BENTIVOGLIO, 2010).

Com a História Conceitual, estabelece-se importante relação entre a linguística e a história. A partir de então, os conceitos passaram a representar o elemento concreto da existência do vínculo entre os sujeitos e o pensamento social ou político; fontes de historicidade, os conceitos são capazes de atestar experiências e realidades sociais. Segundo Koselleck (1992:211), um conceito não pode jamais ser estudado como unidade autônoma, afastado da história social ou política, porque é o caráter da historicidade que lhe confere sentido.

A História dos Conceitos utiliza-se da análise semântica e análise linguística para investigar a história dos conceitos em épocas diferentes da história social ou política; dessa forma, tempo, espaço e experiências são elementos de sustentação do fundamento teórico da *Begriffsgeschichte*. Para Koselleck, a (2011), a História Conceitual é um método especializado da crítica textual, necessário à compreensão dos significados das palavras, que devem ser contextualizadas para, somente após obter conteúdo histórico, tornar-se um conceito; assim, nem toda unidade linguística, mesmo que dotada de significado, pode ser considerada um conceito.

De acordo com Bentivoglio (2010:114), “uma história das ideias” nada informa sobre os significados ou alterações semânticas ocorridas se não se converte em conceito, isto é, se não é capaz de ser teorizado. Essa conversão significa a adesão da palavra ao contexto, isto é, à teorização ou ressignificação, quando, então, adquirem um caráter essencialmente plural. Ponto em que emergem as abordagens de elementos sincrônicos e diacrônicos (históricos), responsáveis por

⁵ A história conceitual alemã surgiu no final dos anos 1960 com Otto Brunner (1898-1982), Werner Conze (1910-1986) e Reinhard Koselleck (1923-2006) (BENTIVOGLIO, 2010).

imprimir realidade a História dos Conceitos. Essa característica, a História das Ideias não possui, porque não reconhece o caráter mutável das palavras, tampouco a 'plasticidade' dos conceitos.

De acordo com Villacañas (1997) apud Bentivoglio (2010:131), os "conceitos são registros da realidade, mas também fatores de mudança da própria realidade". Um conceito expressa as forças políticas e sociais atuantes em cada época da história social e política; os conceitos mudam, mas as realidades não.

Lawn (2006), ao discorrer sobre as chaves de compreensão dos discursos de Gadamer, em Verdade e Método (2011), explica que no ciclo de ressignificações, a hermenêutica é essencial ao preenchimento das lacunas da interpretação; mas esse é um espaço reservado ao intérprete, que o preencherá com seus conhecimentos prévios e suas vivências.

A análise hermenêutica, ou a hermenêutica como interpretação pressupõe sempre um olhar para a realidade, e uma consciência histórica dos fatos, um ponto crucial do encontro de Reinhard Koselleck com a hermenêutica filosófica de Gadamer, para quem qualquer tentativa de interpretação exige uma prévia compreensão sobre o objeto; esse conhecimento prévio não contamina a interpretação, pelo contrário, amplia os horizontes de análise. Esse também é o fundamento científico da *Begriffsgeschichte*, cujo preceito é a teorização do conceito, enquanto unidade dotada de conteúdo histórico; e o que é teorizar senão esclarecer previamente as realidades do objeto.

Nos relatos de Lawn (2006), Gadamer, em Verdade e Método (2011), aponta para uma necessária consciência histórica, a fim de dar suporte a uma nova compreensão de mundo; quando, então, surgem as ressignificações. Dessa forma, o intérprete, diante das realidades, leva para o texto a sua contribuição, suas experiências, que são a sua marca de interpretação em relação ao objeto. Para Gadamer, o método e a técnica são instrumentos que obnublam a verdade, pois impedem a recepção da pré-compreensão do intérprete.

Para a *Begriffsgeschichte*, existe uma relação de dependência entre a História e a linguagem. No campo dos estudos linguísticos, o sentido das palavras ou as significações insurgem da contextualização; ou seja, do uso das palavras em determinado contexto. Essa contribuição da semântica política ou social pode ser analisada sob dois planos, na História Conceitual: o sincrônico e o diacrônico.

A análise sincrônica refere-se ao dia-a-dia, ao usual, à prática dos discursos sociais. A análise diacrônica pressupõe a história das práticas, dos usos dos signos linguísticos ao longo do tempo histórico. Para a semântica, é importante compreender os vários significados que emergem de um signo linguístico, quando contextualizado. Segundo Lown (2006), mais do que a compreensão dos significados das palavras e da sua contextualização, o que Gadamer postula numa análise hermenêutico-filosófica é a pré-compreensão das realidades; esse conhecimento prévio Reinhard Koselleck denomina de ‘espaço de experiência’ e, às ressignificações, de ‘horizontes de expectativas’.

Nesta pesquisa, as premissas da *Begriffsgeschichte* ou História Conceitual fundamentam e justificam a análise dos conceitos *situação de rua*, vadiagem e mendicância como unidades linguísticas dotadas de conteúdo histórico e, por isso, contextualizadas no tempo e no espaço. Esses conceitos, para além dos significados semânticos, alcançam os significados culturais e históricos, porque contextualizados nas realidades das ruas.

Doravante, no contexto das políticas públicas sociais, tais unidades estão profundamente problematizadas, pois, no tempo histórico que antecede a formulação da PNPSR, essas condições representavam as conjunturas ou circunstâncias que justificaram as políticas de disciplinamento social, inclusive para conceitos semelhantes, como o ‘marginalizado’, o ‘pobre’, o ‘excluído socialmente’; enquanto, após a formulação da referida política pública, essas mesmas condições subsistem.

1 SITUAÇÃO DE RUA, POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E LIBERDADES SUBSTANTIVAS

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA PNPSR E A TEMÁTICA SITUAÇÃO DE RUA

A presente pesquisa tem como objetivo uma análise do conceito *situação de rua*, objeto da Política Nacional pra Inclusão Social da População em Situação de Rua (PNPSR), cujo marco institucional foi a formulação da Política Nacional da Assistência Social (PNAS), no ano de 2004. Para situar a problemática proposta no âmbito da assistência social, apresenta-se um breve histórico dos mecanismos de regulamentação da assistência social como ação governamental, e os aspectos políticos que levaram à elaboração da PNPSR.

Em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social⁶ (LOAS) a fim de regulamentar os artigos 203 e 204, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), ao mesmo tempo em que se reconheceu a assistência social como uma política pública, “direito do cidadão e dever do Estado”. Nos moldes do princípio constitucional da universalidade, independentemente de contribuição, a assistência social, como política de proteção social, deve ser “prestada a quem dela necessitar”⁷. São características da proteção social o caráter preventivo e protetivo, em face de situações de riscos e vulnerabilidades sociais.

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que

⁶ Lei nº 8.742, aprovada em 7 de dezembro de 1993.

⁷ Incluída no campo da seguridade social, a assistência social é política de proteção social não contributiva, portanto, lhe cabe prover ações preventivas e protetivas em face de vulnerabilidade, riscos e danos sociais. Ela deve prover proteção social básica e especial, independente da contribuição financeira, da situação legal do usuário ou mesmo de ter, ou não, endereço ou domicílio fixo. [...] A assistência social está no campo societário, e como tal, são os riscos sociais advindos da (in)sustentabilidade de vínculos sociais e das incertezas sociais que se colocam sob sua responsabilidade, assim como o fomento ao desenvolvimento humano e social (SPOSATI, 2007:449).

comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (grifo do nosso).

Após a regulamentação dos artigos 203 e 203, da CF/88, restava ainda a formulação de uma Política Nacional de Assistência Social, que somente foi aprovada em 2004. Mas, somente em julho de 2005, os programas e ações dessa política pública foram finalmente operacionalizados,⁸ criando-se também o Sistema Unificado de Assistência Social – SUAS.

Numa retrospectiva da história da assistência social no Brasil, contam-se cinco anos após a promulgação da CF/88 para a regulamentação dos dispositivos constitucionais correlatos e, após a regulamentação, somam-se mais onze anos para a formulação da PNAS/2004 e, ainda, mais um ano para que a política pública pudesse ser operacionalizada. Ao todo, foram doze anos de espera para o cidadão. Após a formulação da política de assistência social, a população em *situação de rua* esperaria mais cinco anos (até 2009), como se verá adiante, para ver concretizar a PNPSR.

⁸ A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), aprovada em 2005, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), apresenta os eixos estruturantes para a realização e efetivação da PNAS pela União, os Estados, e Distrito Federal, de forma articulada, visando à implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no Brasil. PNAS/2004”. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil; articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da [Política Nacional de Assistência Social \(PNAS\)](#), envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. É coordenado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada. O Suas organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos. A gestão das ações e a aplicação de recursos do SUAS são negociadas e pactuadas nas Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) e na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Esses procedimentos são acompanhados e aprovados pelo [Conselho Nacional de Assistência Social \(CNAS\)](#) e seus pares locais, que desempenham um importante trabalho de controle social. Criado a partir das deliberações da [IV Conferência Nacional de Assistência Social](#) e previsto na [Lei Orgânica da Assistência Social \(Loas\)](#), o Suas teve suas bases de implantação consolidadas em 2005, por meio da sua Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), que apresenta as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa”. Síntese. MDS – SUAS. Disponível em< <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em: 25 nov 2012. (grifo nosso).

Todavia, no primeiro texto da LOAS/1993 a população *em situação de rua* não foi contemplada. Dessa forma, além de não fazer parte dos debates da assistência social de forma específica, não se conheciam os limites que pudessem indicar ao Estado os destinatários da proteção social no âmbito da *situação de rua*. Ademais, havia um total desconhecimento em relação ao quantitativo de pessoas em situação de rua no país.⁹

Em dezembro de 2005, a LOAS/1993 sofreu alterações,¹⁰ incluindo-se, então, nessa política pública, a *situação de rua* como questão de amparo no âmbito da assistência social, portanto, carecedor de proteção social¹¹, consolidando-se o vínculo do Estado com a PNAS/2004 e a problemática da *situação de rua*, como objeto de proteção social especial.

A proteção social, no sentido da assistência social, compreende as formas institucionalizadas, constituídas pelas sociedades com objetivo de proteger seus pares; haverá a assistência social quando não for possível oferecer os meios necessários à sobrevivência do indivíduo, com “autonomia e rendimento”; acolhida, quando não for possível contar com o amparo da instituição familiar e, o convívio ou vivência familiar, se não houve o rompimento do vínculo familiar. Assim, são os destinatários dessa política pública são os cidadãos e grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos e, por tais condições, demandam proteção social diferenciada (PNAS, 2004:12).

Dessa forma, foram desenvolvidas várias ações no âmbito da PNAS, com vistas à formulação de uma política pública específica para atender às demandas da *situação de rua* no Brasil. Com isso, em 2006 foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com atribuições de elaborar a política pública referida, integrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério

⁹ Ressalta-se que essa parcela da população não participa dos levantamentos censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que tem como foco as unidades de domicílios.

¹⁰ Modificações conferidas por meio da lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005.

¹¹ Proteção social são formas “institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações. [...] Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades”. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. A proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; de convívio ou vivência familiar (DI GIOVANNI, apud PNAS/2004:31).

das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Defensoria Pública da União. Representando a sociedade civil organizada, o Movimento Nacional de População em Situação de Rua (MNPR), a Pastoral do Povo da Rua (PPR) e o Colegiado Nacional dos Gestores Municipais da Assistência Social (CONGEMAS).

E, após debates e consultas públicas, em 2009 foi instituída a PNPSR, estruturada em dois eixos: O eixo vertical, que abrange as ações federais, estaduais e municipais; o eixo transversal. No campo principiológico, tem os seguintes fundamentos: promoção e garantia da cidadania e dos direitos humanos; respeito à dignidade do ser humano, sujeito de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais; direito ao usufruto, permanência, acolhida e inserção na cidade; não discriminação por motivo de gênero, orientação sexual, origem étnica ou social, nacionalidade, atuação profissional, religião, faixa etária e situação migratória; supressão de todo e qualquer ato violento e ação vexatória, inclusive os estigmas negativos e preconceitos sociais em relação à população em situação de rua (PNPSR, 2009:15).

Os princípios orientadores da PNPSR tem como característica a transversalidade dos direitos humanos, alcançada por meio da capacitação de pessoas; à oferta de assistência jurídica; o desenvolvimento urbano e a habitação; educação, observando-se as questões de gênero, igualdade social, raça, etnia como elementos de formação básica e de construção social; saúde, segurança alimentar e nutricional e direito ao acesso às atividades culturais.

Uma das características dessa política pública é a intersetorialidade; além da articulação com outras políticas públicas, a fim de fazer frente às demandas da proteção social. Para a população em situação de rua, a PNAS/2004 destinou a proteção social especial, considerada uma modalidade de atendimento destinado a atender situações diferenciadas de vulnerabilidades e riscos diversos; tem como foco o indivíduo e/ou as famílias em condições de riscos e vulnerabilidades sociais.

A proteção social especial, por sua vez, subdivide-se em níveis hierarquizados de média e alta complexidade, e são executados por unidades de atendimento distintas: para a média complexidade, os serviços são prestados pelos CREAS; em sendo classificados como de alta complexidade, são executados pelas UAC's.

As análises desta pesquisa tem como referencial o conceito formulado no Decreto 7.053/2009, que instituiu a PNPSR, cuja acepção aponta para um sentido coletivo, expresso pela relação ‘grupo - população’, ao mesmo tempo em que indica uma perspectiva de abrangência e de circunstâncias outras, que norteiam a condição dos sujeitos em *situação de rua*.

A partir do conceito, observa-se o entrelaçamento de várias situações, todas marcadas, segundo a política pública referida, por três características em comum: a pobreza; o rompimento ou fragilidade dos vínculos familiares e a inexistência de moradia. Tais elementos emergem, nesta pesquisa, como unidades de análise, que se correlacionam a outras unidades, a fim de esclarecer o que se permite chamar de situação complexa e multicausal, de caráter *temporário* ou *permanente*, como se depreende do artigo 1º, do Decreto nº 7.053, de 21 de dezembro de 2009, que instituiu a PNPSR e, ao mesmo tempo, definiu o fenômeno *situação de rua*:

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.

Sobre a definição de população de rua, ínsita no decreto 7.053/2009, cabe ressaltar que Silva (2006:97-102) definiu essa população como “grupo populacional diferenciado”, que pode ser identificado por três condições ou características articuladas: “pobreza extrema,¹² vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e; inexistência de moradia convencional ou regular e a utilização da rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente”; de onde se infere o cunho científico que emerge do conceito legal formulado. Sobre a heterogeneidade e dimensão do fenômeno, ver também Borin (2003:34), apud Silva (2006:96).

Para a aplicação do conceito *situação de rua*, Giorgetti (2006:20), explica que a preferência pelo termo, esclarecendo que, durante a Consulta Pública realizada em 2006, foi necessário formular um conceito que pudesse “enfraquecer a

¹² Para Silva (2006:100), a pobreza extrema caracteriza-se pela não propriedade dos meios de produção e reduzido ou inexistente acesso às riquezas produzidas socialmente.

ideia predominante (e pejorativa) da sociedade em relação à essas pessoas, cujo traço marcante e profundamente estigmatizante é “o fato de serem vistas como “pessoas de rua”, como se resumisse a essa característica os seus atributos de sujeitos de direitos (CONSULTA PÚBLICA, 2006:4).

Da mesma forma, quando da realização do primeiro censo nacional para população em situação, no ano de 2008, viu-se a necessidade de mais uma vez formular um conceito que pudesse delimitar as áreas de atuação tanto no sentido geográfico, buscando-se identificar as áreas habitualmente ocupadas por essa população e as características individualizadoras da *situação de rua*. Dessa vez, foi apresentado outro conceito, numa abordagem direcionada para a setorialização do fenômeno:

O conceito de população em situação de rua refere-se às pessoas que estão utilizando em um dado momento, como local de moradia ou pernoite, espaços de tipos variados, situados sob pontes, marquises, viadutos, à frente de prédios privados e públicos, em espaços públicos não utilizados à noite, em parques, praças, calçadas, praias, embarcações, estações de trem e rodoviárias, a margem de rodovias, em esconderijos abrigados, dentro de galerias subterrâneas, metrô e outras construções com áreas internas ocupáveis, depósitos e prédios fora de outros locais relativamente protegidos do frio e da exposição à violência. São também considerados componentes da população em situação de rua aqueles que dormem em albergues e abrigos de forma preferencial ou ocasional, alterando o local de repouso noturno entre estas instituições e os locais de rua (Primeiro Censo Nacional para População em Situação de Rua, 2007 e 2008:96).

Ainda sobre a delimitação conceitual, destacam-se as “tipificações” formuladas por Burzstyn (2000:239-245), apud Silva (2006:96) que, ao estudar a população em *situação de rua* de Brasília – DF, utilizou-se de tipologias para apontar características peculiares aos grupos de indivíduos analisados.

Algumas categorias de análise, estruturadas a partir “traços particulares” dessas pessoas foram então delineadas. Tais categorias se diferenciam pela relação com o trabalho, estratégias de subsistências, vinculações sociais, expectativas e visões de mundo, foram indicadas. Assim, emergem para esta pesquisa os seguintes conceitos¹³: ‘catadores de lixo seco’; ‘trabalhadores de rua’; ‘albergados’; ‘catadores nômades’; ‘sem lixo e sem teto’, ‘mais ou menos sedentários’; ‘sem lixo

¹³ Burzstyn (2000:239-245), apud Silva (2006:96), em sua pesquisa, entende que se trata de tipologias distintas, todas utilizadas na caracterização dos moradores de rua. Todavia, para esta pesquisa, entende-se que tais tipologias são, conforme a realidade dos sujeitos, outras formas de conceituar o fenômeno da *situação de rua* na contemporaneidade, todos carregados de profunda carga estigmatizante.

e sem teto errantes'; 'catadores complementares'; 'andarilhos'; 'pivetes'; 'fora da lei'; 'hippies'; 'pedintes de natal'.

No campo histórico, há várias outras formas de definição do fenômeno, sobretudo, nas políticas públicas de disciplinamento no Brasil, que serão abordados no desenvolvimento desta pesquisa. Todavia, destaca-se, neste momento, uma delimitação teórica acerca do conceito formulado no âmbito da PNPSR, ou nos instrumentos públicos desencadeados para suprir a carência de informações em relação a essa condição social, e que serviram de fundamentação legítima para a delimitação da temática *situação de rua* na seara da assistência social, concretizando, assim, a preocupação do Estado com a problemática.

1.2 A SITUAÇÃO DE RUA COMO TEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

O campo de abrangência desta pesquisa possui relação intrínseca com a Política, o Estado e as Sociedades, com fundamentos nos pressupostos teóricos da Ciência Política. Nesse sentido, adota-se a acepção de que a Política relaciona-se a “tudo o que se refere à cidade, ao urbano, ao civil, ao público e, até mesmo, ao social e sociável” (BOBBIO, 2002:953-963).

Nessa acepção, o objeto de análise desta pesquisa - *situação de rua* diz respeito à vida coletiva das pessoas na sociedade; seja no sentido do pertencimento, seja no sentido da exclusão social com os reflexos da invisibilidade, estigmatização, ou marginalização do outro. “A rua é lugar de convivência, de encontros, de construção do coletivo” (ANANIAS, 2009:1, *in* MDS/2009).

Mas, ao mesmo tempo, a rua é também o não-endereço, indicando uma ausência de referencial institucionalizado, uma vez que, para ser parte de um processo de reconhecimento estatístico, caso dos censos populacionais realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a pessoa precisa ter endereço certo; morar na rua não é referencial aceitável para as políticas de recenseamento populacional. Como ressalta Giorgetti (2006:20), as “idas e vindas” desse grupo populacional conferem autonomia ao fenômeno, reivindicando-se, portanto, um debate na seara da Política, como ciência.

A história se repete. De acordo com Silva (2006:95), a *situação de rua*, na contemporaneidade “constitui uma expressão radical da questão social”, centraliza-se nos grandes centros urbanos, sendo um fenômeno que carece, sobremaneira de informações científicas. As pessoas nessas condições são apartadas do convívio social, profundamente estigmatizadas, são o centro de um problema social cuja tendência é a naturalização, isto é, faz parte do contexto das grandes cidades:

Pode-se dizer que o fenômeno população em situação de rua vincula-se à estrutura da sociedade capitalista e possui uma multiplicidade de fatores de natureza imediata que o determinam. Na contemporaneidade, constitui uma expressão radical da questão social, localiza-se nos grandes centros urbanos, sendo que as pessoas por ele atingidas são estigmatizadas e enfrentam o preconceito como marca do grau de dignidade e valor moral atribuído pela sociedade. É um fenômeno que tem características gerais, porém possui particularidades vinculadas ao território em que se manifesta. No Brasil, essas particularidades são bem definidas. Há uma tendência à naturalização do fenômeno, que no país se faz acompanhada da quase inexistência de dados e informações científicas sobre o mesmo e da inexistência de políticas públicas para enfrentá-lo (SILVA, 2006:95) (grifo nosso).

Do ponto de vista setorial, esta pesquisa apresenta uma abordagem no plano das políticas sociais, já que as questões afetam aos direitos de moradia, saúde, educação, segundo Heidemann (2010:30) requer a formulação de políticas sociais específicas, caso da *situação de rua*, que tem na PNPSR, uma resposta do Estado para o enfrentamento do problema.

No campo da Ciência Política, tem-se como referencial de demanda da sociedade a *situação de rua*, caracterizada como um problema social recorrente. Na concepção de Schmitter (1965:38), a Política, como ciência, possui preocupação metodológica; objeto próprio e campo específico de atuação. Em seu contexto científico, possui uma visão sistêmica do processo político; sua função é a resolução pacífica dos conflitos, pois destes emergem as discussões entre os atores sociais, as “linhas de condutas coletivas” (*policies*), num quadro de “cooperação-integração” reciprocamente reconhecido.

De acordo com Heidemann, (2010:28-29), a política é “a arte governar e fazer o bem público”. [...] Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas. Para Easton (1953) apud Heidemann (2011:29), a “política significa a alocação oficial de valores para toda a sociedade”.

Rua (1998:232) explica que para a Ciência Política, é necessário distinguir política pública (*policy*) de decisão política (*politic*); esta expressa a força e as relações de poder; enquanto aquela diz respeito as políticas públicas, que tem origem nos debates políticos.

[...] a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos. As políticas públicas (*policies*), por sua vez, são *outputs*, resultantes das atividades políticas (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos.

Para a análise da referida política pública, a proposta desta pesquisa é averiguar a abrangência ou o alcance das ações, tendo como referencial a história do conceito aplicado para definir o objeto da política pública. Assim, ressalta-se que o parâmetro analítico desta pesquisa não é a política pública em si, mas o conceito utilizado para dar visibilidade aos sujeitos, ante os instrumentos de atuação do Estado. Esse desafio ancora-se nas premissas de que, conhecendo os destinatários da política pública, de forma dinâmica, preventiva ou corretivamente, as estratégias de atuação poderão manter o equilíbrio social ou modificar as realidades sociais impostas pela ordem.

Política Pública pode ser entendida como [...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio de definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAIVA; FERRAREZZI, 2006:29).

Com respaldo nos fundamentos elencados acima, direcionados para a concepção de que as políticas públicas são instrumentos legítimos do Estado e dos cidadãos para, de forma recíproca, modificar as realidades dos sujeitos com a pacificação dos conflitos sociais e; considerando a relevância de que o sujeito das políticas públicas é capaz de modificar a sua condição ao atuar de forma participativa, passando, assim, à “condição de agente” do processo (SEN: 2009:33).

Esta pesquisa busca fundamentação científica também no Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas, para o Brasil, nos anos de 2009 e 2010 (RDH/2009-2010/ONU), numa concepção de política com o cidadão, a partir do momento em que o Estado oferece condições suficientes de desenvolvimento da pessoa humana, permitindo a integração e inclusão social. Nessa lógica, fala-se do mundo ideal, do agente participativo; em assim sendo, a política pública não se subsume a um objeto tecnocrata, ante a igualdade de participação dos agentes.

Nesse sentido, a política pública ideal é aquela formulada “com o cidadão”; reconhecido como “agente do seu próprio desenvolvimento”. Esse agente é capaz de transformar o seu destino, por isso, deve ser motivado pelo acesso à informação, ao ensino, ao apoio social; visto, portanto, como um sujeito empoderado¹⁴, não apenas um coadjuvante imparcial. Essas políticas públicas levam em conta as realidades dos indivíduos, em suas ações e peculiaridades; são, empoderadoras porque buscam a formação e capacitação diferenciada, como elemento motivador (RDH/2009-2010/ONU: 190-200).

Ainda segundo o RDH/2009-2010, a perspectiva das ‘políticas com o cidadão’ é o desenvolvimento humano, por isso a importância da articulação com os diferentes setores do desenvolvimento. Da mesma forma, as metas estabelecidas devem ter abrangência para os diferentes problemas, numa visão sistêmica do processo. Ademais, respeitam as diversidades, por isso suas ações são executadas conforme as condições pessoais do indivíduo; preocupam-se com as “micropolíticas”, desenvolvendo “pequenas ações” que, ao final, surtem efeitos substanciais; devem, sobretudo, ser persistentes, pois as questões sociais possuem, em regra, a característica da recorrência.

Nessa contextualização, o núcleo desta análise é a *situação de rua*, como objeto da Política enquanto Ciência inerente ao espaço urbano e às relações sociais do homem com o espaço geográfico; já que é nas ruas que o homem, nessa condição, estabelece suas relações de convivência e vivência. Portanto, as

¹⁴ Gonçalves (2005:99) salienta que um sujeito empoderado é aquele que além de ter consciência de seus direitos, participa como ator do progresso social, político e econômico de uma nação; nesse sentido, enfatizando Garrafa (2004), destaca que as políticas públicas devem favorecer o “empoderamento das pessoas, além de protegê-las” de qualquer tipo de intervenção no direito de efetivo exercício da cidadania. Tal observação coaduna-se com o pensamento de Sen (2009), ao tratar do desenvolvimento, relacionando-o à ideia de melhoria das condições de vida e, por isso, do pleno exercício das liberdades, sendo do indivíduo e, não do Estado, a escolha em desfrutar ou não de um direito; esse é o fundamento ou lógica das liberdades substantivas.

reivindicações de reconhecimento social, no sentido de ganhos reais, surgem desde o momento em que se visualiza uma interrelação do homem com a rua; quando, no olhar deste sujeito, a rua transmuda-se para um espaço privado, ao mesmo tempo em que, sendo um espaço público, a sociedade reclama a sua conservação.

Nesta pesquisa, a *rua* como elemento de constructo social, não se perfaz com a delimitação geográfica, mas num espaço ressignificado, no qual os sujeitos tornam-se “aparentemente cativos”. Sob esse aspecto, o conceito *rua* expressa o sentido de território;¹⁵ como um espaço de transformação social; ou um local de convivências múltiplas, onde as identidades adquirem as suas particularidades (RAFFESTIN, 1993:144).

Da concepção *rua versus* território surgem diferentes categorias de análise para a pesquisa, pertencentes à mesma condição; o que implica em ressignificação do fenômeno. Silva (2006:95) explica que, imersos em condições semelhantes, é preciso diferenciar, nos moradores de rua, como imposição de análise do fenômeno, aqueles que frequentam as ruas, daqueles que dormem nas ruas apenas circunstancialmente e; ainda dos que tem a rua como seu *habitat*. No mesmo sentido, Vieira, Bezerra e Rosa ([orgs], apud Silva, 2006:96), entendem que a situação de rua pode ser definida como circunstancial ou permanente; chegando a caracterizar um modo de vida. A rua, ora se define como abrigo, daí o caráter circunstancial de “ficar” ou “estar” na rua; ou como moradia (*habitat*), caracterizando aqueles que são da rua (“ser” da rua).

Nesse cenário, o território passa a representar um retalho da *urbis* que, com suas conjecturas e vicissitudes, tece um perfil próprio do morador de rua e de sua condição humana; desenhando um verdadeiro retrato social. É nesse espaço que se constrói, historicamente, o conceito *situação de rua* e de onde emergem violações múltiplas de normas universais de direitos humanos, do respeito ao exercício da cidadania, do direito ao amparo social, do direito a não violência, consubstanciando, assim, uma ausência de liberdades e de oportunidades iguais que afetam, substancialmente, o desenvolvimento (SEN, 2009).

¹⁵ Ainda sobre a definição de *rua*, como território, adota-se a noção de que o território, apoiado no espaço geográfico, pode ser entendido como uma forma de manifestação cultural, porque, enquanto lugar, a rua se torna um ponto de referência para as pessoas, quiçá, para aquelas que a ‘elegem’ como moradia. O conceito de território, à luz das sociedades contemporâneas, apreende-se a partir de modelos de dinamização da população e das características ambientais, propiciadas pelas pessoas ou indivíduos que o ocupam e o modificam, à medida que nele (espaço urbano) integram-se (BARCELLOS, 1995, p: 47).

1.3 A PERSPECTIVA DA SITUAÇÃO DE RUA NA PNPSR SOB O ENFOQUE DAS LIBERDADES SUBSTANTIVAS

A análise do desenvolvimento apresentada nesta pesquisa considera, conforme o pensamento de Sen (2009), para quem as liberdades dos indivíduos são elementos constitutivos básicos. Neste debate, apresenta-se, a *situação de rua*, com o seu sujeito - o morador de rua, numa condição de invisibilidade social e; por outro ângulo, a ampliação das capacidades/habilidades desse sujeito por meio de políticas públicas. Nesse raciocínio, consideradas instrumentos legítimos do exercício das liberdades substantivas, as políticas públicas tem como finalidade a redução da desigualdade de condições, e a possibilidade de realização de atos e condutas simples da vida, por livre escolha do sujeito.

Assim sendo, o conceito de desenvolvimento, nesta pesquisa, afasta-se do conceito tradicional, fundamentado no progresso, ou no crescimento econômico; este pode lançar mão de variáveis quantificáveis, a fim de refletir os parâmetros da economia. O desenvolvimento é, em si mesmo, um “processo social”, não se subsume ao crescimento econômico, de modo que, em termos de análise no campo político e social, requer conhecimento sobre a formação histórica da sociedade, e sobre as forças políticas que causaram as transformações sociais (CARDOSO; FALETTTO, 1979:16).

Para o esclarecimento da visão de Sen (2009) sobre o que vem a ser desenvolvimento, e de como podem ser indicados parâmetros delineadores dos avanços efetivos no sentido do crescimento econômico e social, abordam-se, neste tópico, as definições de desenvolvimento formuladas por Reyes (2001), e Scers (1979). O primeiro, enunciando linhas gerais e específicas de interpretação do conceito e, o segundo, com posicionamento crítico sobre o significado de desenvolvimento, e a amplitude dos indicadores de desenvolvimento, usualmente aplicados.

Segundo Reyes (2001), em termos gerais, o desenvolvimento compreende uma condição social de um país, na qual as necessidades reais de sua população se satisfazem com o uso racional e sustentável¹⁶ dos recursos e sistemas

¹⁶ “O debate científico sobre indicadores de sustentabilidade foi desencadeado há quase 40 anos por um trabalho que continua amplamente visto como “seminal”. Trata-se do capítulo “Is growth obsolete?”, publicado em 1972 por William D. Nordhaus e James Tobin, no quinto volume da

naturais. De modo específico, o desenvolvimento pode ser visto sob três aspectos: o social, o econômico e o político. No plano social encontram-se os serviços básicos de saúde, educação e moradia; o plano econômico vincula-se às possibilidades de renda da população de modo que as necessidades básicas elencadas no plano social possam ser supridas¹⁷ e; no plano político inserem-se as funcionalidades dos sistemas de governos, cujo dever de agir deve estar pautado dentro de uma ordem legal, por isso legítima e, com o objetivo de proporcionar os benefícios sociais e econômicos da população. Segue a lógica de que para cada plano do desenvolvimento, há a necessidades de formulação de indicadores próprios.

Essa definição geral de desenvolvimento inclui a especificação de que os grupos sociais tem acesso a serviços básicos como educação, moradia e saúde, alimentação e, sobretudo, que suas culturas e tradições são respeitadas dentro do marco social de um Estado-nação em particular. Em termos econômicos, a definição mencionada indica que para a população de um país há oportunidades de emprego, satisfação das necessidades básicas e uma taxa positiva de distribuição e de redistribuição de riqueza nacional. No sentido político, esta definição enfatiza que os sistemas de governo tem além da legitimidade legal (dever legal) de zelar da população, e devem proporcionar benefícios sociais para a maioria da população (REYES, 2001:3, *tradução livre*).

Em regra, para os economistas, os indicadores são quantitativos, e tem como referenciais critérios objetivos; caso do rendimento *per capita* aferido pelo Produto Interno Bruto (PIB) e Produto Nacional Bruto (PNB). Todavia, a “complexidade dos problemas do desenvolvimento” na atualidade tem exigido uma nova postura em relação ao uso dos indicadores, de modo que dados qualitativos possam ser também mensurados e avaliados, como questões inerentes ao

série *Economic Research: Retrospect and Prospect*, do National Bureau of Economic Research (NBER), dos Estados Unidos. Como diz o título, o foco não estava propriamente em indicadores, e sim na discussão sobre uma hipotética obsolescência do crescimento econômico. E a argumentação se ancora na teoria econômica canônica para refutar um tipo de contestação do crescimento econômico que crescera nos anos 1960, e que se tornou particularmente aguda nos Estados Unidos entre 1968 e 1972. Ela aparece logo no primeiro parágrafo do texto de Nordhaus & Tobin (1972, p.1) com a seguinte passagem que atribuem ao ecólogo Paul Ehrlich: "Devemos adotar um estilo de vida que tenha como objetivo o máximo de liberdade e felicidade para o indivíduo, não um máximo Produto Nacional Bruto" (PNB)" (VEIGA, 2012).

¹⁷ No enfoque da teoria econômica, cujo cerne foi Adam Smith, com a obra *Riqueza das Nações*, publicada em 1776, que norteou os estudos da Economia durante todo o século XIX, considera-se essencialmente para o crescimento econômico que a riqueza ou o bem-estar das nações é identificado com o produto anual *per capita*, determinado pela produtividade do trabalho “útil” ou “produtivo”, representado pelo excedente de valor entre o custo de produção e a relação entre o número de trabalhadores empregados produtivamente e o número da população total (FRITSSCH, 1982:12-13).

desenvolvimento. É preciso saber o que se pretende medir e como medir, porque desenvolvimento não se confunde com crescimento econômico; “desenvolvimento é um conceito normativo, quase um sinônimo de melhoria” (SCERS, 1979:950).

As ponderações de Reyes (2001) e Scers (1979) esclarecem a linha teórica de Sen (2009) no sentido de que, as questões de desenvolvimento não são demonstradas por parâmetros como a renda, produto nacional bruto, aumento de despesas pessoais, avanço tecnológico, ou modernização social, em que pese esses fatores contribuíssem substancialmente para a expansão das liberdades humanas. É preciso correlacionar as liberdades com fatores como educação, saúde; participação nas questões públicas, dentre outras.

No plano da operacionalidade das políticas públicas e o desenvolvimento, segundo Heidemann (2010:38), “o conceito de desenvolvimento permite a operacionalização por meio de políticas públicas”, formuladas em conjunto, com os atores sociais; esta é uma visão participativa do processo. No mundo concreto “do aqui e agora”, para que possam satisfazer a sua função nas realidades sociais – transformadoras -, resta que as políticas (*policies*) sejam elaboradas, implementadas e avaliadas dentro do contexto do plano a que se propõe (HEIDEMANN, 2010:38).

Na visão Sen (2009), independentemente dos indicadores¹⁸ adotados para avaliar o desenvolvimento, necessariamente os planos social, econômico e político (Reyes, 2001) estão intrinsecamente vinculados e são interdependentes. Os desejos de bem-estar, as necessidades básicas, os direitos fundamentais, dentre tantas outras unidades formais de análise são quantificáveis, e compõem o que Sen (2009) denomina de liberdades; daí a lógica que o desenvolvimento é o meio de expansão das liberdades que, ao serem concretizadas, tornam-se substantivas,

¹⁸ Como exemplo de indicador social, cita-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), publicado pela primeira vez em 1990. Esse indicador é publicado anualmente e é considerado índice-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas. Aplica-se no Brasil desde 1998, através do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). O IDH tem como objetivo “oferecer um contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento”. Foi formulado por Mahbub ul Haq com a colaboração de Amartya Sen. Esse indicador amplia a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, mas não abrange todos os aspectos de desenvolvimento. Por exemplo, aspectos do desenvolvimento, como Democracia, participação, equidade, sustentabilidade, não são contemplados no IDH. São três os pilares que constituem o IDH: saúde, educação e renda, mensurados pela expectativa de vida; acesso à educação (conhecimento) e padrão de vida (renda), esta, medida pela Renda Nacional Bruta (RNB), que tem como referencial o poder de paridade de compra (PPP). São indicadores complementares do IDH, o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Este último identifica privações múltiplas em educação, saúde e padrão de vida nos mesmos domicílios (PNUD/ONU/IDH) (grifo nosso).

dentro de cada do plano. Por fim, conclui-se a ideia de que desenvolvimento e crescimento são condições diferenciadas, cada um com seus planos e abrangência própria, mas, sobretudo, complementares.

Nessa concepção, o desenvolvimento consubstancia-se na expansão das liberdades. Trata-se de uma nova forma de pensar a liberdade como “processos”; vistos como a possibilidade de o sujeito praticar ações e de tomar decisões na vida cotidiana. Para tanto, as ações e as decisões representam “as oportunidades reais que as pessoas têm, diante das suas circunstâncias pessoais e sociais”. Ao contrário, quando desprovidos de liberdades, os sujeitos não possuem autonomia de “agentes” do processo de desenvolvimento (SEN, 2009:33-34).

Para essa concepção de desenvolvimento, as liberdades não são vistas individualmente, sendo, portanto, concebidas como unidades integradas dentro de um grande e complexo processo de desenvolvimento. E representam aquilo que as pessoas efetivamente desfrutam, por isso, são analisadas como ganhos reais, que se traduzem em bem-estar social. As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas são os meios principais de efetivamente alcançá-lo; dessa forma, outras são as variáveis a serem analisadas para a mensuração do “êxito de uma sociedade”.

O êxito de uma sociedade deve ser avaliado, nesta visão, primordialmente segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam. Essa posição avaliatória difere do enfoque informacional de abordagens normativas mais tradicionais, que se concentram em outras variáveis, como utilidade, liberdade processual ou renda real (SEN, 2009:32).

Sen (2009) esclarece que a visão do desenvolvimento como liberdade não afasta, a importância que a renda e o Produto Interno Bruto (PIB) representam para o crescimento econômico; e explica, que esses dois fatores são vistos como meios de expansão das liberdades. Dessa forma, as liberdades substantivas são indicadores reais de desenvolvimento de um país, que, por sua vez, refletem no PIB e nas rendas. Quanto mais liberdades as pessoas tem, melhores serão os índices de desenvolvimento.

Ter mais liberdade para fazer as coisas que são justamente valorizadas é (1) importante por si mesmo para a liberdade global da pessoa e (2) importante porque favorece a oportunidade de a pessoa ter resultados

valiosos. Ambas as coisas são relevantes para a avaliação da liberdade dos membros da sociedade e, portanto, cruciais para a avaliação do desenvolvimento da sociedade (SEN, 2009:33).

Assim, numa perspectiva da liberdade como desenvolvimento, a renda não estaria no centro das negociações políticas, quando o tema é privação de capacidades, ou seja, privação de alcance de liberdades. Propõe Sen (2009) uma nova forma de olhar e de ponderar sobre as questões ou fatores considerados indicadores de desenvolvimento de um país; porque não dizer, uma mudança de paradigma, com visão mais aguçada acerca do que representam para o sujeito e para a sociedade, as privações de liberdades, em todas as suas esferas.

A privação de liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos ou civis), ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam (incluindo a ausência de oportunidades elementares como a capacidade de escapar de morte prematura, morbidez evitável ou fome involuntária) (SEN, 2009:31).

Nesse pensamento, as várias formas de privação de liberdades podem ocasionar outras tantas formas de privação de direitos, ou de oportunidades reais. A privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social; da mesma forma, a privação de liberdade social ou política pode gerar a privação de liberdade econômica. Evidencia-se, no caso, a inter-relação das liberdades como fator relevante ao desenvolvimento, como uma via de mão dupla (SEN, 2009).

Na abordagem do desenvolvimento como liberdade, a pobreza é um meio de privação de capacidades e, por consequência, de liberdades substantivas. A “pobreza das vidas e das liberdades” torna-se fator extremamente complexo para ser mensurado a partir da renda e/ou pelo PIB, como indicadores econômicos. Observa-se que o autor reflete sobre a pobreza sob dois aspectos: vida e liberdades; a vida, em toda sua plenitude, mitigada pela falta de oportunidades reais, ao passo que, consequencialmente, afeta as liberdades de exercer os direitos que a ordem social, ao menos formalmente, conferiu a todos os cidadãos. Explica o autor que há outros elementos que a “perspectiva da renda tende a não considerar como ponto de referência para a análise de políticas” (SEN, 2009:34-35).

De acordo com Sen (2009), os fins do desenvolvimento não se restringem ao ganho de rendas e aumento do PIB, apesar dos reflexos diretos desses dois

fatores nas questões de análise do desenvolvimento. Conquanto, o que torna o desenvolvimento importante, isto é, o seu fim, é a como temas desta remoção das principais formas de privações de liberdades. Decorre dessa análise, em que pese não ser o objetivo desta pesquisa, ser relevante uma abordagem sobre a pobreza; vista como uma das privações de oportunidades. Nesse processo de desenvolvimento, a liberdade adquire nova dimensão e é vista como elemento central e primordial; ao adquirir o caráter substantivo, com a fusão de várias outras formas de liberdades efetivas (integradas); pode-se falar em eficácia do processo.

Para tanto, Sen (2009:32) propõe a averiguação do aumento das liberdades substantivas numa a avaliação dos processos e verificação da eficácia; essa última, para indicar a realização do desenvolvimento, com o alcance concreto da livre “condição de agente”. Trata-se, assim, de indicar efetividades e realizações, com a concretização das liberdades. Em análise comparativa, no âmbito da análise de políticas públicas, amolda-se à fase de avaliação (Schneider, 1986), com o diferencial de demonstrar a efetivação das oportunidades, consubstanciadas nas liberdades, como indicador de eficácia das ações.

A eficácia, em sua complexidade, compreende as relações mutuamente reforçadoras entre os diversos tipos de liberdades; são inter-relações que conferem força e solidez ao processo de desenvolvimento; além de fortalecer outros tipos de condições de “agentes livres” que, com oportunidades sociais adequadas, moldam seu próprio destino, ajudando-se mutuamente (SEN, 2009:33).

A segunda razão para considerar tão crucial a liberdade substantiva é que a liberdade é não apenas a base da avaliação de êxito e fracasso, mas também um determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social. Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento. A preocupação aqui relaciona-se ao que podemos chamar (correndo o risco de simplificar demais) o “aspecto da condição de agente” [*agency aspect*] do indivíduo.

Sen (2009) propõe uma perspectiva instrumental de desenvolvimento, descrevendo cinco tipologias de liberdades: as liberdades políticas; as facilidades econômicas; as oportunidades sociais; as garantias de transparência; e a segurança protetora. São cinco tipos distintos de direitos e oportunidades, que promovem a capacidade geral de uma pessoa; e podem atuar em relação de complementaridade e/ou mutuamente, tendo em vista a visão integrada das liberdades.

No “desenvolvimento como liberdade”, as cinco tipologias de liberdades, que Sen (2009:54-57) denomina de liberdades instrumentais ligam-se umas às outras e contribuem com o aumento da liberdade humana em geral. Destaca-se, nesse ponto, que a análise do desenvolvimento precisa ocupar-se de objetivos e metas que tornam importantes as consequências dessas liberdades instrumentais; com a ressalva de considerar a importância das realidades sociais, que unem os tipos distintos de liberdades.

Sen (2009) enfatiza que as cinco tipologias de liberdades devem ser observadas pelas políticas públicas; numa visão multidisciplinar e sistêmica, cujo sentido seria atender às privações de liberdades, já que um tipo de privação acarreta outras diversas formas de privação e, conseqüentemente, um baixo índice de desenvolvimento.

Esse ponto de vista amplia o olhar para a importância conjunta do processo de garantia real das liberdades, cujas relações são fundamentais para uma compreensão do papel instrumental da liberdade, vista como a efetividade do desenvolvimento. As liberdades substantivas advêm das capacidades de escolha de um indivíduo. A partir de então, para o estudo do desenvolvimento, *capacidade* representa uma variável; e diz respeito às várias possibilidades de realização (possível), tal qual a escolha de vida; representa as opções que um indivíduo dispõe para escolher a vida que deseja (SEN, 2009:94-95).

No discurso de Sen (2009:95), a *capacidade* condiz com as “combinações alternativas de funcionamentos” e, quanto mais opções de funcionamentos (opções de escolhas), mais facilmente o indivíduo alcança um nível elevado de liberdades e de bem-estar ao mesmo tempo; por assim dizer, felicidade. Nesse discurso, o bem-estar surge como um indicador de desenvolvimento, tal qual a liberdade, e ambos podem ser condições simultâneas, ainda que nem sempre isso aconteça. O que importa é que, esse grau de funcionalidade transmuda-se em respeito às escolhas e às funcionalidades dos sujeitos.

Dessa forma, na ótica de que o sujeito, em sua autonomia, define-se a partir da sua aptidão de realizar certas funcionalidades (possui opções de escolha), a condição social - *situação de rua*, nesta pesquisa, emerge como um fator limitador das funcionalidades e, conseqüentemente, limitador da capacidade do sujeito ver-se reconhecido como parte do processo de desenvolvimento, ou seja, ter ‘condição de agente’.

Segundo Sen (2009), cada pessoa possui um conjunto de capacidades e habilidades e, essas duas condições vão originar outra condição complexa, *capabilities*¹⁹ que permite o exercício de um conjunto de ‘funcionamentos’. Dois indivíduos podem ter o mesmo conjunto de *capabilities*, e escolher diferentes tipos de funcionamentos ou, ainda, possuir diferentes *capabilities*, mas compartilhar certos funcionamentos.

Sen (2009:95) demonstra seus argumentos apontando, como exemplo, o caso de uma pessoa que, por livre escolha, resolve jejuar e, de outra pessoa que é “forçada a passar fome extrema”. A primeira possui um conjunto substancial de capacidades, sendo que a segunda é destituída de capacidade, no sentido de alimentar-se. As *capabilities* são chances ou oportunidades de funcionamento; não são, portanto, meras capacidades, mas capacidades reais, porque representam as opções de escolha dos indivíduos.

De acordo com o exposto, o conceito apresentado por Sen (2009) para *capability* oferece um aporte teórico, que pode ser aplicado no debate sobre as várias concepções dos discursos que designam a *situação* de rua, tendo como parâmetros, as diretrizes formuladas na PNPSR e, também, *ele* – o morador de rua, ao se autodescrever ou ao descrever a sua condição²⁰. Ora no sentido de transpor suas realidades em termos de *capabilities*, ou para permitir entender os limites imanentes do seu próprio discurso, esse sujeito persegue a participação e a inclusão social.

Nesta pesquisa, a ‘capacidade/habilidade’ são interpretados como indicadores de qualidade de vida; de modo que, equivalentemente, são relevantes ao estudo das questões relacionadas à *situação de rua*, uma vez que, nas propostas do desenvolvimento como liberdade, essa condição humana esboça várias formas de privação das liberdades substantivas, reduzindo as capacidades/habilidades de

¹⁹ Segundo Sen (2009:32), *capabilities* representa a fusão de dois conceitos – capacidade (*capacity*) e habilidade (*ability*). Dessa forma, o sujeito, ao adquirir *capabilities*, tem aptidão para realizar determinados “funcionamentos” ou atividades. Pode parecer simples, mas a proposta do autor remete-nos a uma avaliação da complexidade do signo linguístico derivado, que ganha extrema autonomia na fala do sujeito, e que merece um debate mais aprofundado, nas considerações finais desta pesquisa.

²⁰ A metodologia adotada nesta pesquisa não nos permite um estudo do *morador de rua* a partir da fala/escuta/narrativa da voz desse sujeito, eis que a temática volta-se, não para a voz do sujeito, mas para a compreensão do conceito utilizado na PNPSR, para designar a sua condição, numa abordagem histórica.

funcionamentos - livres escolhas, do sujeito. Uma condição, na qual o *sujeito*, ao longo da história, não se vê reconhecido como em 'condição de agente'.

Muito embora não tenha sido proposto como objetivo específico desta pesquisa a análise da PNPSR com os desdobramentos sobre dados e resultados objetivos das ações, projetos, programas e respectivas metas, qualquer debate sobre avaliação da PNPSR será realizado com fundamento em Schneider (1986), estruturado na perspectiva da ciência das políticas²¹.

Esse método de avaliação tem referencial mais abrangente quanto ao foco avaliativo, considerando no processo de análise as várias "atividades semianalíticas", ou atividades internas de avaliação, consistentes em ferramentas de produção de informações; ao final, o produto denomina-se pesquisa avaliativa²². Justifica-se a sugestão desse processo sistêmico de avaliação ante a complexidade do fenômeno *situação de rua*, do caráter multidisciplinar e das propostas de intersectorialidade²³, indicadas na PNPSR.

Na seara dos direitos humanos, o arcabouço teórico desta pesquisa tem como eixo central as normas de direitos humanos, descritas no Terceiro Programa Nacional dos Direitos Humanos²⁴ (PNH-3). Dessa forma, a pesquisa perpassa a seara dos direitos humanos, observando-se possíveis violações ou, quiçá, reafirmando-se a efetivação desses direitos, conforme proposto nas diretrizes da PNPSR e no PNH-3.

²¹ "O paradigma da ciência das políticas caracteriza-se por um conjunto de pressuposições normativas e por um modelo até certo ponto racional de processos de tomada de decisão." A ciência das políticas visa a melhor formulação de políticas, ou seja, seu objetivo é que sejam formuladas melhores políticas (DROR, 1971, *apud* SCHNEIDER, 1986:316).

²² O objetivo principal da avaliação e de outros tipos de pesquisa referentes às políticas é introduzir conhecimentos no processo de tomada de decisão com vistas a melhorar o desempenho do governo. Daí se segue que se deve dar atenção considerável às necessidades informacionais em cada parte do sistema. Aspectos particulares de cada fase devem ser observados, com seus respectivos impactos, de modo que seja possível, pela pesquisa avaliativa, aperfeiçoar a política pública. Uma pesquisa avaliativa possui ciclo contínuo de produção de informações, e tem como requisito fundamental para sua adoção a integração dos sistemas de informação gerenciais com o sistema de pesquisa. Para tanto, algumas questões devem ser observadas quanto à sua implementação: 1. Os tomadores de decisão devem dispor de informação adequada para o seu uso. 2. As informações devem ser pertinentes às questões consideradas. 3. Devem ser capazes de guiar, orientar a formulação de políticas, reduzindo incertezas e esclarecendo situações factuais. 4. O processo de formulação de políticas deve ser hábil à produção de melhores decisões (SCHNEIDER, 1986:325).

²³ A intersectorialidade é uma característica da PNPSR.

²⁴ O PNH-3 foi aprovado por meio do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. São Eixos temáticos do PNH-3: I - Interação democrática entre Estado e sociedade civil; II: Desenvolvimento e Direitos Humanos; III: Universalizar direitos em um contexto de desigualdades; IV: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; V: Educação e Cultura em Direitos Humanos; VI: Direito à Memória e à Verdade.

No que tange ao PNH-3, são analisados, principalmente, os eixos temáticos concernentes ao desenvolvimento (SEN, 2009) e à universalização dos direitos em um contexto de desigualdades sociais. Todavia, a abordagem que se faz nesta análise, não é no sentido formal, mas na observação da efetiva realização desses direitos ante a abrangência e complexidade do fenômeno, tendo como referencial, o conceito formulado na PNPSR, e a história desse conceito (Koselleck, 2011), construído num tempo histórico.

Nesse viés, a afirmação dos direitos humanos como eixo transversal da pesquisa adere à ideia de Bobbio, (2004), para quem o 'progresso moral da humanidade' requer o debate os direitos humanos não apenas num plano formal, mas protegê-los e reafirmá-los pela efetividade, isto é, concretizá-los. Esse posicionamento alinha-se às proposta de Sen (2009), para as questões das liberdades substantivas, no sentido da realização das liberdades, por meio das capacidades; pressupondo sujeitos em relação de igualdade, no sentido de capacidades de oportunidades e de visibilidade social.

Todavia, ante a necessidade de concretização dos direitos humanos e do reconhecimento desse direito como elemento norteador das condutas dos cidadãos, adota-se o posicionamento de Finnis (2007) que, ao conceber um conteúdo moral²⁵ ao plano dos direitos humanos, o faz como produto das responsabilidades de cada um, individualmente. Seriam, assim, os direitos humanos uma obrigação moral na busca de construção do bem comum, na acepção de um alcance coletivo.

Segundo Finnis (2007), um direito humano verdadeiramente subjetivo deve ser cotejado do ponto de vista do bem comum e da justiça com os direitos dos demais cidadãos. Nessa concepção, agir corretamente delineia a moral de cada indivíduo, ante as suas responsabilidades. A moral, por sua vez, aponta para a razoabilidade prática (justiça social); para os costumes individuais que norteiam as regras de uma sociedade.

Sob o ponto de vista da moral, não há preferência arbitrária entre os valores básicos, pois todos são de extrema relevância para a vida dos cidadãos, que tem o direito de ter um plano de vida digno, coerente, e de ver respeitado esse plano

²⁵ A palavra moral deriva do latim *mores*, e refere-se aos costumes das gentes. Etimologicamente, o seu sentido foi extraído da palavra grega *ethica*, traduzida pelos romanos.

de vida. O cidadão é aquele que procura o bem comum²⁶ no agir; são as suas condutas que vão guiar as boas práticas na sociedade. Esse entendimento embute em cada indivíduo o senso de responsabilidade para com o próximo, formando os verdadeiros cidadãos.

Esta pesquisa tomará como categoria de análise a cidadania, assim definida por Dallari (1998:14), como um “conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar efetivamente da vida e do governo do povo”. Vale dizer que, para esse entendimento, a ausência de cidadania pressupõe “exclusão social”, ou condição consubstanciada numa posição de marginalização ou de inferioridade. O significado e o sentido de cidadania podem ser concebidos a partir do seu exercício ou não. Ou seja, o não exercício da cidadania pode, também, ser apontado como umas das causas de desigualdade social, de marginalização e de exclusão do indivíduo.

²⁶ Considera-se bem comum, segundo Finnis, o conjunto de condições que tornam aptos os membros de uma comunidade a alcançar por si mesmo o (s) valor (es) pelos quais eles tem razão em colaborar uns com os outros (positiva/negativamente) em uma comunidade. (FINNIS, apud OLIVEIRA, 2002:114).

2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS FENÔMENOS SOCIAIS ABORDADOS

2.1 VADIAGEM, MENDICÂNCIA E SITUAÇÃO DE RUA: UMA HISTÓRIA DOS CONCEITOS

Dentre os objetivos desta pesquisa, um deles é a compreensão do processo de construção histórica da vadiagem e mendicância. Nesse sentido, optou-se pela contextualização histórica desses conceitos, tendo como ponto de partida as políticas de disciplinamento e de controle social, aplicadas na Europa e no Brasil. A abordagem histórica e contextualizada desses conceitos servirá de aporte teórico para as análises do conceito *situação de rua*, objeto de estudo desta pesquisa, no âmbito da PNPSR.

Dessa forma, a finalidade é, por meio da história social, alcançar o aprofundamento teórico e a captura de elementos da semântica política entre os conceitos vadiagem, mendicância e *situação de rua*. Para tanto, busca-se fundamentação teórica em textos de caráter histórico, que possam indicar a presença dos conceitos ao longo das transformações do Estado, como a Lei das Sesmarias (1375), que previa medidas de controle social para a vadiagem e mendicância²⁷.

²⁷ A Lei das Sesmarias (1375) traz referências sobre as condutas da vadiagem e da mendicância; sendo, talvez uma das primeiras formas de institucionalização dessas condutas, tidas como contrárias ao dever de trabalhar. Nesse sentido, segundo a lei, os trechos sobre as condutas da vadiagem são assim caracterizadas: “[...] E muitos que andam vadios pela terra chamando-se criados e escudeiros, ou moços nossos, ou do Infante, ou de algum dos condes, ou de outros poderosos e honrados, por serem coutados e defesos da Justiça, nos males e forças e malefícios que fizeram, não vivendo na nossa mercê, nem com nenhum dos sobreditos. E alguns que se lançam a pedir esmolas, não querendo fazer outro serviço catam outras muitas maneiras e azos para viverem ociosos e sem afã e não servirem. E alguns filham hábitos como de religião e vivem apartadamente fazendo congregação, contra defesa de direito não entrando, nem sendo professos em nenhuma e de nenhuma das ordens religiosas estabelecidas e aprovadas pela Santa Igreja, não fazendo nem usando de fazer alguma obra proveitosa ao bem comum e sob figura de religioso e de santa vida, andam pelas terras e lugares pedindo e juntando algo e induzindo muitos, que se juntam a eles e por seu induzimento deixam os mesteres e obras de que usam e vão estar e andar com eles não fazendo outro serviço nem obra de proveito. E outrossim dos mendigantes e dos outros sobreditos, que andam em hábito de religião. E isto mesmo aos vintaneiros que são postos por guardadores das freguesias e das ruas e praças que dêem recado a estes sobreditos dois homens de todas as pessoas que acharem e

O referencial ou marco teórico são os fatos históricos sobre a vadiagem e mendicância, incidentes na Europa, na época das grandes colonizações (séculos XVII e XVIII) e desenvolvimento industrial (século XIX e XX), com reflexos no Brasil, e a análise da *situação de rua*, uma condição das sociedades contemporâneas.

O recorte de fatos históricos noticiados em épocas distintas é fundamental à análise da história do conceito (Koselleck, 1992) – situação de rua. O estudo desses fatos tem como objetivo subsidiar a compreensão sobre a origem e os diversos desdobramentos do fenômeno – *situação de rua*. Assim, os comportamentos dos sujeitos considerados vadios, no passado, e as ações do Estado, na sua forma repressora, quando o tema era vadiagem, representam um dos eixos de análise desta pesquisa (SIMON, 2009).

De antemão, na primeira fase deste estudo não será empregada a expressão *ator social*, amplamente utilizada na formulação de políticas públicas atuais. A representação dos sujeitos, ao menos, no viés da história dos conceitos, afasta a possibilidade de incluir, nessa primeira fase, tal expressão, que será esmiuçada quando da análise da Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR), que trata, especificamente, do conceito *situação de rua*, bem como em relação à proteção social especial, um dos fundamentos das políticas públicas de assistência social, tratadas nos governos de FHC e Lula.

A análise da construção histórica do conceito vadiagem nesta pesquisa apresenta um estudo sobre as políticas de disciplinamento social e combate à vadiagem, aplicadas na Europa, na idade moderna e séculos seguintes; políticas

souberem, cada um na sua freguesia, rua, ou praça da condição sobredita *per nomina* que faça deles para serem constrangidos para lavrar e semear pão na terra que lhes for dada por essa justiça, e se não puderem, ou não quiserem por si manter lavoura, dêem-nos a quem os houver mester para lavrar e semear pão, e não para outro mester, nos lugares e comarca onde houver herdades e lavouras de pão, ou para o lavor das vinhas, onde houver vinhas, e a lavoura do pão desfalecer, à qual nossa intenção é de acorrermos primeiro, por a razão sobre expressa, por que nos movemos a fazer esta ordenação. [...]. Estabelecemos e mandamos que qualquer e de qualquer estado e condição que seja por seu poderio e sem razão directa defender, ou embargar, por qualquer maneira, fora de juízo algum daqueles que mandamos por esta ordenação constranger, ou que forem constrangidos por aqueles a quem para isto for dado poder, ou ofício, para não servirem, ou não obrarem naquilo que lhes for mandado, que paguem a nos, se for quinhentas libras, cada vez que o fizer, ou tentar de fazer, e seja logo por esse facto sem outra sentença de juízo desterrado do lugar onde morar, e saia logo daí sem outro mandado e donde quer que nos estivermos a seis léguas, e se fidalgo não for, que pague trezentas libras, e haja a dita pena do dito degredo [sic] (LEI DAS SESMARIAS, 1375) (grifo nosso).

essas, que foram, ao longo dos acontecimentos, adaptadas, conforme as transformações das sociedades, em especial, sob o ponto de vista das diversas formas de controle social empregados no Brasil desde a época da colonização e, com maior expressividade na idade moderna, por meio de mecanismos de regulação social (SIMON, 2009).

A abordagem dos fatos históricos sobre a vadiagem na Europa, com ênfase para Inglaterra e Portugal, como objeto deste estudo, deve-se ao contexto da história social dos fenômenos analisados – *vadiagem* e *situação de rua*, já que nesses países foram implementadas políticas de disciplinamento, também no Brasil. Ademais, tem-se notícias de grande quantidade de pessoas condenadas por vadiagem em Portugal, e enviadas ao Brasil para cumprir pena, na época da colonização; tais medidas representam a atuação do Estado no controle social dos vadios da época, e compõem a história desses sujeitos (AMADO, 2009).

A pesquisa histórica sobre a vadiagem busca uma explicação sobre a história do conceito *vadiagem* e o significado desse conceito, da sua dinâmica e força política, a partir de uma análise sincrônica e diacrônica dos fatos sociais. Tem-se, assim, uma busca por elementos simbólicos do vadio, personificado na figura do mendigo, em épocas que remontam inclusive a idade média²⁸. Possivelmente, essa figura humana transmudou-se para a figura do *morador de rua*, na contemporaneidade, o que justifica a análise da realização desses fatos sociais, como elementos da história dos conceitos (KOSELLECK, 2011).

Quanto à mendicância, percebe-se que, em muito essa condição social se assemelha à vadiagem, por não dizer, perpassa a mesma condição social; por isso, a necessidade de composição dos sentidos de ambos os conceitos, fundindo-os em uma só contextualização histórica (Searle, 2006). Acredita-se, assim, que elementos ou marcadores históricos possam indicar alguma relação desses conceitos com o conceito *situação de rua*, objeto de políticas públicas contemporâneas, caso da Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPSR), objeto desta pesquisa.

²⁸ Ver nota explicativa nº 1, sobre a presença do vadio e do mendigo como elementos de controle social, na Lei das Sesmarias, de 1375 (passim).

2.1.1 Vadiagem e mendicidade: controle social e disciplinamento

No início da idade moderna, o Estado lançou mão das regulações de polícia para por fim ao fenômeno da vadiagem, que se espalhava pela Europa. Os atos regulatórios ficavam sob a responsabilidade das ordenações de polícia, espécie de órgão gestor, que tinha como atribuições reprimir maus comportamentos e regular a boa convivência em sociedade. As ordenações de polícia tinham legitimidade para combater qualquer ato que pudesse colocar em risco a ordem, a moral e os bons costumes (SIMON, 2009).

Dentre as condutas veementemente combatidas pelo Estado estava a prática de jogos de azar, o uso excessivo de álcool, o bandoleirismo, a prostituição e, em meio a tantas outras práticas consideradas nocivas, a vadiagem se destacava. Assim, ficava a cargo das ordenações de polícia a regulação da ordem e da civilidade, uma espécie de “gestão interna das cidades”, por meio de políticas públicas cujo objetivo era coibir condutas consideradas desviantes, sob o ponto de vista da boa ordem local (SIMON, 2009: 123).

Nesse contexto, mais do que combater, por meio de medidas repressoras a vadiagem, era preciso identificar os destinatários das regulações de polícia; por isso, a relevância em evidenciar os motivos políticos que levavam à edição de tais normas, e como essas normas eram implementadas na sociedade, ganhando, pois, a legitimidade necessária à imposição do Estado (SIMON, 2009).

Uma das justificativas para a imposição das normas de controle social de vadios e mendigos na idade moderna, era que esses sujeitos, caracterizados como um dos “males sociais” das “cidades e dos centros industriais” por excelência, causavam prejuízos ao Estado, além dos incômodos inerentes à suas presenças nas cidades (ROQUE, 1907 apud FERNANDES, 2009).

O vadio do início da idade moderna na Europa esteve vinculado, historicamente, ao ócio e a preguiça; comportamentos que na idade média eram veementemente combatidos por meio de medidas repressivas e disciplinadoras, pois afrontavam os bons costumes e a moral religiosa da época. Com as propostas do Estado econômico, ao final da idade moderna, essa figura social passou a representar prejuízos, pois não fazia parte das forças de produção. Vistos “como súditos indolentes”, eram verdadeiros estorvos para a prosperidade do Estado

(SIMON, 2009:133).

Segundo Fernandes, (199:34), a vadiagem e mendicância eram aspectos “intimamente relacionados” à sociedade. Ou, como afirma Simon (2009:128), a mendicância representava a “personificação do vadio”; era, assim, um exemplo de comportamento negativo, pouco tolerado desde a idade média e, tal qual a vadiagem, foi alvo das ações de controle social e repressão. Entendia-se que era preciso coibir os comportamentos típicos da vadiagem, nos quais estava inserida a mendicância.

Mas, foi para certas características do homem, que o Estado moderno direcionou o seu aparato repressor. Era preciso distinguir, na sociedade, tais características, sobretudo porque esses elementos eram capazes de criar categorias sociais distintas. Assim, como questão política, a proibição da preguiça e do ócio esteve ligada a outros fatores, ou panos de fundo, que autorizaram, de certa forma, intervenções do Estado cada vez mais rígidas, na vida em sociedade. Assim, o ócio e a preguiça foram vinculados também à mendicância e, por consequência, à vadiagem e a outras condutas sociais reprováveis.

A mendicância era uma prática vista como contrária à moral e aos bons costumes da sociedade. Segundo Simon (2009: 133), o Estado, ao estabelecer políticas para tirar os mendigos da rua, buscava preventivamente combater a vadiagem e, sobretudo, limpar as cidades das “gentes perniciosas”. Tem-se, portanto, duas categorias sociais – vadiagem e mendicância interagindo numa mesma condição humana, representando uma negativa ou ausência de ocupação lícita.

Verifica-se, no contexto da vadiagem e da mendicância, que as normas de regulação do Estado moderno também se estendiam para as questões relacionadas ao trabalho, isto é, a uma ocupação lícita e habitual, o que afastava a pecha do ócio e da preguiça²⁹. Ademais, as ordenações de polícia alcançavam aqueles que *habitavam* os centros urbanos, ou mesmo os que tentavam a sorte no meio rural, em busca de trabalho; fazendo transparecer uma concepção de que o fenômeno da vadiagem e outros assemelhados teriam como causa a não ocupação habitual por meio de ofício digno, proveniente do trabalho.

²⁹ A condição daquele que não exercia atividade laboral, no início da idade moderna, em muito se diferenciava daquele que detinha propriedades, podendo, esse último, dar-se ao luxo de nada fazer, sem a pecha de estar praticando ato contrário aos bons costumes (ARAÚJO, 2008).

Nesse sentido, as ordenações de polícia, que compreendiam formas de controle social do governo, tinham destinatários certos, posto que a *vadiagem*, por suas características incompatíveis com a boa ordem das cidades, merecia o rigor do Estado. Esse ponto pode ser considerado fundamental para o estudo da história social do conceito *vadiagem*, tendo em vista que, tanto a mendicância, quanto a vadiagem eram consideradas condutas autônomas (distintas), reprimidas legitimamente por meio de normas diversas, inclusive quanto à espécie de pena aplicada, mas, tinham basicamente a mesma origem, isto é, as mesmas causas.

Com isso, vadiagem e mendicância foram vinculados à falta de ocupação lícita, capaz de suprir o mínimo necessário à sobrevivência do sujeito e, como consequências, as ruas ou qualquer outro espaço público serviam ao abrigo dos desempregados, e estes eram os destinatários do disciplinamento social no Estado moderno.

Segundo Simon (2009), o *topos* da luta contra a vadiagem, ou seja, das regulações impostas pelo Estado, iniciadas desde o início do Estado moderno vinculam-se em três campos de regulação, ou disciplinamento: repressão à mendicância e à prática de pedir esmolas; e a prática de jogos de azar. Quaisquer dessas condutas eram ainda agravadas pelo consumo de bebida alcoólica; ademais, consequências do ócio e da preguiça; como se fosse uma escolha natural do indivíduo, dar-se a tais práticas, como meio de sobrevivência, caracterizava a vadiagem.

Acrescenta-se, ainda, à figura do vadio, o deslocamento da mão de obra das áreas rurais para as áreas urbanas, ou de uma cidade para outra. Desgarradas de uma ocupação habitual; ou insatisfeitos com os míseros salários, muitos procuravam a sorte nos centros urbanos. Esse fenômeno (migrações) ocasionava aglomerados de pessoas ao longo de estradas e nas cidades, causando tumultos e desordens públicas. Uma massa de desempregados ou subempregados que se assemelhavam aos vadios, dado as condições em que viviam; e recebiam, também, a mesma forma de controle social (SIMON, 2009).

Vivencia-se, portanto, no início do Estado moderno, os transtornos gerados por uma massa humana que mais incomodava, do que ajudava; personificada na figura do *vadio*, símbolo que se opunha às propostas de um Estado pautado na moral e nos bons costumes da época, esses eram os destinatários das políticas públicas de disciplinamento. No início do Estado moderno, na Europa,

surtem as primeiras formas institucionalizadas de coibir e reprimir a vadiagem. Destaca Simon (2009), que se tratava de uma feição moral religiosa, voltada à garantia da boa ordem e dos bons costumes citadinos, sem a qual não seria possível a gestão das cidades.

Esses três campos de regulação – *vadiagem*, *mendicância* e *jogos de azar* - são apresentados pelo Estado moderno, ligados a causas ou origens distintas: a primeira, à ausência de trabalho ou ocupação lícita e digna; a segunda, por não haver condições físicas e/ou mentais da pessoa manter o seu próprio sustento e, a última, ligada ao ócio, numa espécie de aversão ao trabalho; todavia, as três condições evidenciam causas e consequências semelhantes, por não dizer, idênticas.

Dessa forma, no início do Estado moderno três categorias são destacadas e eram alvos das políticas do Estado: a primeira, o mendigo/pedinte; a segunda, o trabalhador que vagueava e, a terceira categoria, aquele que era dado à prática de jogo de azar. Essas três categorias vão justificar a formulação de políticas de repressão, pautadas na necessidade de impor e manter a ordem nas cidades, reprimindo o que a sociedade considerava pernicioso, eis que negavam a própria ordem interna e, com maior amplitude, as normas estadinas, justificando e legitimando a imposição das regulações de polícia³⁰.

O trabalho correlacionou-se à vadiagem quando surgiram, no contexto histórico, conflitos entre os mestres das corporações de ofício e os artesãos e trabalhadores, no início do Estado moderno. Impedidos de abrir seus próprios negócios, já que os municípios, por meio de políticas regulatórias, limitavam o número de oficinas permitidas nas cidades, esses trabalhadores iniciavam uma espécie de peregrinação, de cidade em cidade, em busca de “fazer a sua própria sorte” (SIMON, 2009:124).

Aos poucos, essas peregrinações passaram a trazer preocupações e desconfianças, levando as autoridades a restringir, por meio das ordenações do trabalho, as possibilidades de peregrinações desses trabalhadores. Essas ordenações tinham como objetivo manter os oficiais no trabalho, e evitar que perambulassem, ou vagabundeassem, em busca de ocupação digna em outras oficinas. O Estado, para evitar os deslocamentos dessa massa humana, lançou mão

³⁰ Segundo Simon (2009), as regulações de polícia consistiam em um órgão de gestão das cidades, diferindo, pois, do sentido estrito de polícia, como órgão de regulação social contemporâneo.

de políticas de repressão.

Havia também os camponeses. Esses, tentando escapar ao poder dos senhores feudais, abandonavam o senhorio/feudos. Conhecidos como jornaleiros, ou aqueles que recebem por dia, o que hoje caracteriza a condição de diarista, essas pessoas eram proibidas de se deslocar dos feudos. Segundo as políticas de regulação do Estado moderno, quando os camponeses tentavam abandonar o senhorio, a intenção era de fugir ao dever de trabalhar, ou seja, “andar ocioso”, conduta que caracterizava vadiagem; e que legitimava a imposição de normas proibitivas pelo Estado (SIMON, 2009:126).

Por fim, a terceira norma de regulação do Estado moderno foi direcionada para o jogo de azar, considerado à época, como elemento capaz de levar o homem à ruína pelo ócio. Desde o século XVI, o jogo era visto como uma prática contrária à moral e à religião. [...] e estava diretamente relacionada ao ócio, sendo “o ócio é o começo de todos os vícios”, por isso, sua estreita relação com a vadiagem, com o pecado e com a criminalidade (SIMON, 2009:126).

Ambos, jogo e vadiagem, levariam o interior do homem a uma tal condição, que ele se tornaria particularmente suscetível a certas formas de desvio, de afastamento em relação às normas jurídicas religiosas. O não fazer nada levaria o homem a ideias tolas. (grifo nosso).

A situação de vadiagem e de mendicância expressaram condições sociais similares, num mesmo contexto e tempo histórico contínuo. Apesar de servirem a uma classificação imposta pelos Estados no sentido de impor maior disciplinamento aos sujeitos, tanto na Europa quanto no Brasil, vadiagem e mendicância eram tidas como a personificação da desordem e, por isso, a necessidade de impor medidas de contenção. E, não se poderia aceitar que, além de não trabalhar, o homem passasse a mendigar pelo seu próprio sustento.

Por isso, mesmo não sendo considerada uma expressão de virtude e dignidade, ainda assim, trabalhar era a mais acertada ocupação para um vadio, já que os desocupados – uma categoria de gente perniciosa que vivia a perambular pelas ruas das cidades, vivia do “trabalho alheio” ou, vagando pelo país; engrossavam a massa da “gente viajante” e, nessa condição, bastavam os

jornaleiros³¹, cuja característica marcante no início do Estado moderno era a de vagarear de um canto a outro, sem ocupação considerada séria (SIMON, 2009:127).

Outra questão abordada por Simon (2009:128) é que esse “grupo marginal”, ao compor o grupo da “gente viajante”, deixava de compor a massa de marginalizados “sedentarizados”, isto é, fixados em locais certos; passavam, assim, a integrar outros grupos de marginalizados, inclusive de mendigos de outros pontos da Europa, o que, mais tarde, a história social denominou de “grupos marginalizados”.

Essa característica (migrações) conferia aos grupos marginalizados grande visibilidade, motivando o Estado a implementar políticas de contenção ao deslocamento dessas pessoas, forçando-as ao trabalho, como forma de coibir as práticas consideradas típicas da vadiagem. Nesse contexto, foram criadas na Inglaterra³², as casas de trabalho³³ (*workhouses*), no início da idade média, que perdurou até 1834, com a reedição da segunda lei dos pobres³⁴.

Na idade moderna, era comum os mendigos amontoarem-se nas portas das igrejas a pedir um pouco de sustento; ou serem encontrados vagando pelas estradas, juntamente com outros grupos marginalizados, como “ciganos, cantadores, contadores de estórias” e, também, com criminosos. Grupos que não encontravam nas cidades o apoio necessário ao sustento. Com ênfase, “tamanha massa de gente já parecia, em si mesmo, uma grave desordem”. Diante desse quadro, as autoridades citadinas adotaram políticas proibitivas em relação à mendicância; que se estenderam para a idade moderna (SIMON, 2009:128).

³¹ Definição dada ao trabalhador que ganha por diária, ou por jornada diária de trabalho. (SIMON, 2009).

³² Marx, em *A Assim Chamada Acumulação Primitiva*, traz um exemplo das punições aplicadas aos mendigos e esmoleiros, durante o reinado de Henrique VIII, em 1530, na Inglaterra: “Esmoleiros e velhos incapacitados para o trabalho recebem uma licença para mendigar. Em contraposição, açoitamento e encarceramento para vagabundos válidos. [...] Ainda, a reincidência nessas práticas levaria o sujeito a ser visto como “criminoso grave” e “inimigo” da sociedade (PEREIRA, 2009:49).

³³ Segundo Simon (2009:135), a “casa de trabalho não era imaginada como uma instituição penal destinada à execução de uma forma específica de pena privativa de liberdade. Era vista isso sim, como um simples mecanismo policial preventivo, orientado para promover uma “melhora”, um aperfeiçoamento pessoal dos mendigos”.

³⁴ Em 1834, a Inglaterra, buscando reduzir os altos custos com a população carente, e como política de redução do número de pessoas sem amparo, as quais perambulavam pelas ruas de Londres, e sob a pecha de que o pobre deveria ser encorajado ao trabalho, suportando, pois, seus próprios gastos, que não eram baixos, segundo as concepções do Estado, instituiu a segunda lei dos pobres. A nova lei dos pobres determinava que as crianças (filhos da população carente) fossem recolhidas às *workhouses*, e ali recebiam abrigo, alimentação, estudos básicos e, em troca, seus pais eram submetidos a um regime severo de trabalho. Também conhecidas como prisão dos pobres, as *workhouses* receberam críticas severas de membros do estado inglês. Foram desativadas anos mais tarde, sendo consideradas uma vergonha para a Inglaterra (PIRAGIBE, 1928).

Nesse sentido, o Estado passou a administrar com maior rigor a distribuição das esmolas, sendo essas destinadas apenas àqueles que conseguissem demonstrar não possuir condições de prover de forma honesta o próprio sustento; esses eram classificados como mendigos. Os demais foram excluídos; devendo, pois, procurarem o sustento por meio do trabalho ou outro meio considerado digno. Logo, os mendigos foram diferenciados daqueles que já eram considerados excluídos da sociedade, pelo caráter marginalizado, como os vadios.

As ordenações sobre esmolas e sobre a mendicância fixavam, de forma detalhada os requisitos legais autorizadores do benefício e, mais do que identificar os merecedores desses benefícios, as ordenações acabavam classificando-os e diferenciando-os em classes de mendigos; espécie de categorização dentro da mesma condição social. Era a mendicância uma conduta autorizada pelas ordenações de polícia, desde que cumpridos os requisitos determinados pelo Estado. Surpreendidos em condição de ilegalidade, os mendigos eram recolhidos às “casas de correção” e às “casas de trabalho”, passando a uma nova classificação: eram vistos como vadios (SIMON, 2009:130).

Nesse sentido, as políticas do Estado se socorriam da Caixa dos Pobres³⁵, uma instituição datada idade média, e mantida por doações da burguesia; os fundos eram rigorosamente administrados pelas autoridades, que se preocupavam em suprir a pobreza local, mas, estavam excluídos do auxílio os mendigos e vadios oriundos de outras cidades.

Também, era comum classificar os mendigos, diferenciando os “nativos” daqueles oriundos de outras regiões; esses últimos não tinham direito às esmolas e eram “expulsos das cidades e dos territórios”. Ainda, os nativos eram agrupados em duas categorias: os aptos ao trabalho, no caso, “fortes pro batente”, não tinham direito a auxílio algum; e os inaptos ou inválidos ao trabalho (doentes, idosos), que faziam *jus* a ajuda do Estado. Ressalta-se que a esse auxílio não tinha direito os que se lançavam ao infortúnio dos jogos e da vadiagem, por representarem o ócio e preguiça humana, “desperdiçando seu dinheiro” (SIMON, 2009:135).

³⁵ Na visão de Engels, a burguesia passou, a partir de um certo momento, a considerar que esta Caixa dos Pobres estimulava a preguiça e conseqüentemente a população supérflua. Então, em 1834, surgiu uma nova Lei dos Pobres, através da qual todo o complemento em espécie ou natura foi suprimido da cesta dos trabalhadores. A única assistência concedida foi o recolhimento nas casas de trabalho (Workhouses) que foram construídas em toda a Inglaterra. Estas Workhouses eram chamadas pelo povo de Bastilhas, tal era a realidade carcerária que elas representavam (ENGELS, apud SILVA, 1984:04).

O trabalho, que na antiguidade tinha feições eminentemente negativas, por ser considerado um fardo, uma condição imposta “a um sujeito indigno e desprezível”, (Simon, 2009, p. 123), ao contrário, na idade moderna, passou a conferir identidade e legitimidade ao sujeito. Nesse sentido, o trabalho passou a caracterizar o sujeito resgatado da vida promíscua, livre das condutas da vadiagem.

O homem trabalhador, na idade moderna era visto como resultado das políticas de disciplinamento social, em especial, do combate à vadiagem. Evidencia-se, assim, o sucesso das políticas de controle social; um verdadeiro resgate do sujeito vadio pelo trabalho. Esses paradigmas seguem seus cursos ao longo de toda história social dos conceitos mendicância e vadiagem *versus* trabalho e, nos tempos atuais, na condição humana do morador de rua.

No que diz respeito às categorias de análise - *trabalho e vadiagem* verificou-se que, ao menos nas concepções do Estado moderno, esses conceitos possuem grande poder de exclusão; arbitrariamente, a existência de um anula a presença do outro. E foi essa exclusão arbitrária que justificou ao Estado moderno a formulação de políticas de disciplinamento na Europa. Tais políticas foram amplamente difundidas aos países de colonização europeia, caso do Brasil³⁶.

2.1.2 Disciplinamento e controle social da vadiagem e da mendicância no Brasil

Nesta pesquisa, a contextualização histórica da mendicância e vadiagem no Brasil tem delimitação o período da colonização, época em que o Brasil foi colônia de Portugal; em que se verifica a participação do vadio, condenado em Portugal³⁷, enviado ao Brasil para cumprimento de pena de degredo externo. E, o período posterior a 1808, com as grandes transformações da sociedade brasileira, e a visibilidade de categorias sociais, como o vadio e o mendigo, sujeitos das políticas de repressão e controle do Estado, e o ‘morador de rua’, conforme pauta Lisboa

³⁶ Na Europa (1834), a população ou massa de marginalizados sujeitava-se às imposições das casas de correção, como medida de disciplinamento social, enquanto no Brasil, experimentaram-se medidas semelhantes, pautadas na sujeição do indivíduo à aplicação da lei penal; características de um tempo histórico que remonta à época da colonização, com as Ordenações do Reino (PIRAGIBE, 1928).

³⁷ Ressalta-se que a prática da vadiagem era preocupação evidenciada pelos portugueses desde as Ordenações Manuelinas (FERNANDES, 1999).

(1998), na contemporaneidade.

No período colonial, os governadores das capitanias contestaram a utilidade dos vadios enviados ao Brasil, devido à baixa qualidade da massa humana enviada para a colônia; somando-se aos problemas causados por uma gente perniciosa, assim, considerados em Portugal, quando das condenações (AMADO, 1999).

As políticas coloniais lusitanas de combate à vadiagem eram eminentemente punitivas; visavam à repressão e ao controle social efetivo. Homens condenados por crimes de vadiagem pela Justiça portuguesa, em Lisboa, ou em qualquer das colônias portuguesas, cumpriam pena de degredo e tinham destino certo: as colônias portuguesas, inclusive, o Brasil (AMADO, 1999).

No texto das Ordenações Filipinas, o (Estado) do Brasil era indicado pelos senhores correcionais de Portugal como lugar ideal de cumprimento de pena. Uma vez considerado vadio, ou dado à prática do ócio, o sujeito era levado à prisão, para ser submetido publicamente ao açoite; ou poderia também ser condenado à pena de degredo³⁸; pena que poderia ser ainda mais gravosa (degredo externo); caso em que o sujeito era enviado ao Brasil ou às galés.

A maioria dos degredados enviados ao Brasil, especialmente para a Amazônia³⁹, era proveniente de Portugal, que os expulsara para “bem longe”. Eram pessoas “indesejadas” e que serviriam ao propósito de trabalhar nas colônias portuguesas e para povoar as áreas conquistadas nas colônias. Tais pessoas tinham como origem Lisboa e, também, colônias portuguesas, como Angola, Moçambique e Ilha do Príncipe. Em carta enviada em 1725 ao rei de Portugal, o governador de Moçambique narra que enviou daquela colônia para ao sertão da Amazônia “seis vadios incorrigíveis, ladrões e malfeitores condenados por vadiagem e furto” (AMADO, 1999:815).

Homens e mulheres condenados por vadiagem em Portugal recebiam a mesma pena – a degredação. No entanto, combater a vadiagem feminina era uma das grandes preocupações das políticas lusitanas, porque esses sujeitos colocavam

³⁸ Em que pesem as mazelas da Corte Portuguesa em relação aos degredados, que praticamente eram abandonados à própria sorte nas colônias para cumprir pena de degredo externo, o degredo transformou-se em instrumento de aculturação, permitindo a interação de práticas culturais diversas. Como bem ressalta Souza (1993), apud Amado (1999), a degredação reflete a ideia de circularidade, ou seja, circulação de ideias e de práticas culturais.

³⁹ Segundo Amado (199:816), data de 1637 os registros documentais dos primeiros condenados a serem enviados à Amazônia, com a ressalva de que, a pesquisadora encontrou indícios de envios anteriores a essa data.

em cheque as rígidas normas sociais da época, aplicáveis às mulheres.

Nas sentenças de condenação, verifica-se a reafirmação de conceitos morais, cujos sentidos extrapolam aquele próprio da vadiagem; essas mulheres eram definidas como “vadias”, “vadias incorrigíveis”, “mulheres que serviam ao prejuízo do reino”, “mulheres de excessiva desenvoltura”, dentre outros predicativos. Tais classificações deviam-se ao envolvimento com furtos, arruaças, resistências (desobediências) e prostituição. Sabe-se, contudo, que as mulheres eram severamente punidas quando se tratava de “crimes morais” (AMADO, 1999:824-830).

As reclamações em relação às ‘vadias’ espalhavam-se pelas colônias portuguesas. Na Amazônia, para onde foi enviada parte dos condenados e condenadas à degredação em Lisboa, no século XVIII, muitas eram as reclamações das autoridades. Todavia, a concepção da mulher vadia par ao homem vadio em muito variava, inclusive, quanto ao realce de suas condutas, que quase sempre, referiam-se à prostituição, ou a delitos de pouca monta. Data de 1763, uma reclamação feita pelo ouvidor-mor da capitania do Pará, ao governador, Mendonça Furtado, sobre a necessidade de políticas de prevenção aos males causados pelas ‘vadias’ degredadas para aquela capitania: “[...] estas vadias degredadas para esta capitania (causam) os maiores danos que se possa imaginar e nunca se emendam [...] e deve V. Excia. precaver-se contra os males que causam e contagiam a sociedade” (AMADO, 1999:824).

Assim, o conceito de vadiagem, quando na figura de uma mulher, recebia uma conotação moral e repreensiva, mesmo quando vinculada à prática de outros pequenos crimes, como furtos e resistências à ação da justiça. Eram as “mulheres de excessiva desenvoltura”. Em seus relatos, Amado (1998:156), descreve que essas mulheres eram vistas como a causa da desordem, que se aliava a grandes prejuízos à colônia; eram sujeitos responsáveis por causar males irreparáveis na sociedade da época. Araújo (2008:153) também relata a preocupação das autoridades, à época do Brasil colonial, sobre as mulheres ‘vadias’, estas eram classificadas como “outra categoria de vadios”; no caso, “as prostitutas”.

Estigmatizadas pela condição de ‘vadias’ e de pobreza, as mulheres degredadas sujeitavam-se a sofrimentos e perseguições, doenças e abandono social no Brasil e nas outras colônias portuguesas; condições ainda piores em relação aos homens degredados por vadiagem. A essas mulheres, segundo Amado (1998),

restavam as moléstias e os confinamentos.

Segundo Amado (1999:828), dados extraídos do “Livro dos degredados”, referentes ao ano de 1784 até 1800 indicam que foram enviadas 1.182 pessoas ao Brasil para cumprir pena de degredo nesse período, com prevalência de homens solteiros; o homem casado e condenado ao degredo trazia consigo a família. Em relação às mulheres, a maior parte era de solteiras. Tidas como ‘vadias’ e ‘sospeitosas’ [sic], as mulheres “eram mais severamente punidas”, por seus comportamentos duvidosos.

Condenadas em Portugal por vadiagem ou outros crimes, como furtos ou outros relacionados à desordem pública, regra geral, não importa, eram consideradas “vadias”. Dos 752 registros relativos aos tipos de crimes e penas, constantes no “Livro dos degredados”, a vadiagem (12,1%) ficava atrás apenas dos furtos (51,6 %) e homicídios (17,3%). Em relação às mulheres, não houve registro de punição por homicídios; todavia, 12,8% eram condenadas por vadiagem (AMADO, 1999:829).

No Brasil, as políticas de “*disciplinamento social e combate à vadiagem*”⁴⁰ chegaram por meio de normas impositivas e incriminadoras. As Ordenações Afonsinas, vigentes em Portugal, e aplicadas na época da colonização, listavam diversas condutas consideradas típicas da vadiagem e mendicância; intimamente associadas, ambas eram vistas como os males endêmicos da sociedade portuguesa.

De 1808 até 1889, em que o Brasil foi Império, observam-se profundas modificações na formação da população nacional, em especial, tidas como consequências da abolição da escravidão no país. As normas de disciplinamento e controle social à vadiagem tinham destinatários certos no Brasil: eram os escravos, os negros, mulatos, os brancos de situação menos favorecida e, inclusive, os libertos; isto já ao final do século XVIII, quando se deu a abolição da escravidão e a consequente migração da população das áreas rurais para as cidades (KOVARICK, 1994).

Nesse contexto histórico, o Brasil, reproduziu a conceituação das condutas típicas da vadiagem e da mendicância em seu ordenamento jurídico, tal

⁴⁰ Para descrever como no Brasil foram institucionalizadas as práticas de controle social para a vadiagem e mendicância utiliza-se a mesma expressão adotada por Simon (2009) quando tratou do “disciplinamento social e combate à vadiagem” na Europa.

qual previsto nas leis portuguesas. O Código Penal do Império (1830), a fim de corresponder às propostas da alta sociedade brasileira, que muito se incomodava com a quantidade de pessoas pobres nos centros das capitais, instituiu o crime de vadiagem; estabelecendo que qualquer pessoa sem renda suficiente para prover sua própria subsistência, e que não possuir ocupação honesta e útil, depois de advertido pela autoridade, seria considerado vadio; com pena de prisão, cumulada com trabalho.

Recém-saídos das senzalas e das lavouras de café, e lançado à má sorte de sua própria condição humana, não estaria ele, o nacional, preparado para enfrentar as recentes mudanças do país que, inclusive estariam alinhadas com as mudanças advindas da Europa; exemplo da Inglaterra, que em 1834 reditou a segunda lei dos pobres, reafirmando, assim, a vadiagem atrelada à condição daquele que se furtaria às frentes de trabalho, sendo necessário, portanto, intervenções do Estado com medidas de *disciplinamento* (SIMON, 2009).

Esses instrumentos reproduziram no Brasil políticas de disciplinamento e de controle social, iguais ou talvez bem mais severas do que as aplicadas na Europa, seguindo também um tempo histórico contínuo, repleto de contradições sociais. O Código Penal português, de 1886 conceituou o vadio, como sendo aquele que

não tem domicílio certo em que habite, nem meio de subsistência, nem exercita habitualmente alguma profissão ou ofício ou outro mister em que ganhe sua vida não provando necessidade de força maior que o justifique de certas circunstancias, [...] será completamente julgado e declarado vadio.

O significado do conceito *vadiagem*, pela exclusão arbitrária do significado do conceito *trabalho*, também foi reproduzido no código penal republicano (1889); com acréscimo da expressão “não possuindo domicílio certo”, no sentido da habitação. Assim, vadio era o desprovido de meio de subsistência e habitação ou moradia; aquele que se encontrava nas ruas e sem trabalho, estava sujeito às leis penais do Estado.

Deixar de exercitar profissão, officio, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistencia e domicilio certo em que habite; prover a subsistencia por meio de occupação prohibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costumes [sic].

A transição para o trabalho livre exigiu da nova economia de mercado a substituição da mão de obra das lavouras de café. Com as mudanças da economia, na época da república (1889), surgiu nova mão de obra no país – os imigrantes⁴¹. Essas transformações causaram uma série de reflexos na sociedade, em especial, nos menos favorecidos, que passaram a disputar um mercado de trabalho livre, mas que não os recepcionava (LISBOA, 1998:35).

Paralelamente às mudanças que se impunham na economia e nos mercados, à margem do mercado de trabalho ficavam os libertos e, também, os livres de nascimento e, todos aqueles que não conseguiam alcançar a sorte, ou seja, o trabalho. Essas pessoas, ora desenvolviam atividades informais, ora se amontoavam nas ruas pedindo esmolas. Uma verdadeira massa humana lançada às mazelas do Estado conservador e cruel. Segundo Pontes (2010), a pobreza muitas vezes, ao longo da história das sociedades, foi relacionada à má sorte do homem.

Segundo Santos (1995:31-33) os escravos, recém – libertos, foram lançados ao mercado de trabalho livre; houve um deslocamento acelerado da população nacional do campo para as zonas urbanas. Todavia, juntamente com outra parcela da população, essas pessoas apenas engrossavam a massa de subempregados e desempregados da época (CARVALHO, 2004).

Ao mesmo tempo em que o Brasil ergue e proclama a república, reproduz um sistema absurdamente de exclusão e de desclassificação de seu povo. Uma república (um sistema) “duplamente excludente, pois a um só tempo cria a senzala (segrega), e gera um crescente número de livres e libertos que se transforma nos desclassificados da sociedade” (KOVARICK, 1994:58).

Descreve Malheiros, (1866), apud Kowarick (1994:33) que no início do século XIX, o Brasil contava com uma população de três milhões de habitantes, dos quais, 1,6 milhões eram escravos; 400 mil negros e mulatos libertos e 1 milhão de brancos. Essas estimativas indicavam ser o contingente de homens brancos de apenas 50 % da população e, ainda assim, essa população mantinha-se em condições de supremacia em relação à outra categoria de homens, não que o inverso pudesse representar uma situação confortavelmente aceitável. No mesmo sentido, (Kovarick, 1994:59) relata que fatos de uma sociedade brasileira dividida em

⁴¹ Sobre o fluxo de imigrante no Brasil, nos séculos XVII e XVIII, ver Fausto (2006:138).

categorias, a primeira, a que detinha o capital, a terra, os meios de produção; a segunda, representando uma categoria de explorados; “expropriados”.

Segundo Lisboa (2009:94), não bastasse o contingente de escravos que viesse a ser libertados, os já libertos e os nascidos livres (lei do ventre livre), esses homens eram lançados à agricultura de subsistência. Antes mesmo do fim da escravidão, a mão de obra escrava já estaria sendo substituída pelo imigrante europeu, em sua grande maioria, por italianos; os nacionais ficavam à mercê de ganhar a vida, como podiam, acumulando-se, aos montes, nos centros urbanos.

No período compreendido entre 1864 e 1887, houve uma diminuição no número de escravos no país. Essa população passa de 1,7 milhões, para cerca de 720 mil, ao passo que entram no país, no mesmo período, 218 mil imigrantes europeus, especialmente, de italianos. Percebe-se a substituição da mão de obra escrava pela mão de obra estrangeira. Com isso, o perfil da força de trabalho vai sendo modificado. Os italianos passam a se ocupar das lavouras de café e os escravos, liberados dessas fazendas juntam-se aos demais escravos (libertos, homens livres), que já compõem uma massa de desempregados nas cidades (LISBOA, 2004).

Esse deslocamento de mão de obra empurra os trabalhadores escravos para a economia de subsistência e para outras atividades, também mal remunerada. Uma condição indiciária de que a gênese da condição social do homem, necessariamente vinculou-se à força de trabalho, ao longo de séculos de história e; sem conseguir trabalho, tinha as ruas como destino certo⁴², sendo classificado como vadio⁴³.

Cita Kovarick (1994:87) que “o imigrante deixou poucas oportunidades para os nacionais, que passaram a realizar tarefas mais árduas e de menor remuneração e, [...], praticamente, extinguiu as possibilidades de emprego para o

⁴² O perfil da população brasileira no início do século XIX sofreu profundas modificações. Seja no perfil numérico, com a diminuição excessiva da população escrava, recém liberta, e que vivia em péssimas condições de vida, seja no perfil fenotípico, pela substituição da força bruta do homem escravo pela força bruta do estrangeiro europeu que, devido à crise que assolava a Itália, em especial, a região do Veneto, não foram incorporados a outras atividades econômicas na Itália e, vieram para o Brasil (KOVARICK, 1994).

⁴³ Segundo Lisboa (1998:96), a mão de obra escrava, recém - liberada das fazendas de café no Brasil, não foi absorvida pelas novas propostas da economia do país e se amontoou nos centros urbanos, em busca de condições de vida. De certa forma, a abolição da escravatura representou para o Brasil a perda do espaço de trabalho para os ex- escravos. Essas pessoas, em grande maioria, não assalariadas, foram se juntando a outra parcela da população, composta por trabalhadores brasileiros livres, que não se inseriram no mercado de trabalho por ocasião das mudanças da economia brasileira.

ex-escravo”. A sociedade brasileira passa a ter um retrato da condição social do homem que, fadado ao desemprego, passa a fazer parte de uma massa de criminalizados e excluídos.

O Brasil também estabeleceu suas políticas de controle e repressão à população pobre. No Rio de Janeiro foi criada a Colônia Agrícola Dois Irmão, destinada a abrigar ‘vadios’ e ‘vagabundos’; com a finalidade do disciplinamento pelo trabalho. O local era indicado ao abrigamento daqueles que fossem pegos pelas ruas do Rio de Janeiro vagando, “sem meios de subsistência”; pobres que não optaram “pelo trabalho”, e que feriam, portanto, os bons costumes da sociedade; mereciam, assim, a correção encarcerada (SANTOS, 2004:146).

Ora, não fosse a vergonha de ser considerado ocioso por natureza, quando na verdade, fora banido ou rejeitado da sociedade, a verdade é que ser pobre, ao menos no contexto das transformações da sociedade brasileira, não era questão de opção. Todavia, observando a imposição da pena conferida ao crime de vadiagem, na pior das hipóteses, ser preso nessas condições poderia representar, ironicamente, o ingresso ao trabalho, em que pese não haver, na hipótese, remuneração.

Fato é que ao desempregado, ao desamparado socialmente sobrou o estigma da preguiça e do ócio, como uma escolha quase natural; porque esse sujeito, o preguiçoso, por não ter nada a fazer, não era uma pessoa de posses, e não tinha como manter o seu próprio sustento. Assim visto, a depender da origem do nascimento, era uma pessoa de sorte, ou má sorte, como ressaltou Nobre (2010). Nesse sentido, a vadiagem permaneceu atrelada à ideia da ausência de trabalho e, perdura até os dias atuais, quando ainda se fala em vadiagem e mendicância, como desvios de conduta⁴⁴, carregados que são de história e significação.

Basta ver as leis da época. O Código Criminal do Império (1830) não cuidou apenas do ócio, no sentido da não vontade do sujeito de lançar-se ao trabalho útil e honesto para o fim de sustento próprio e de sua família, mas positivou também a conduta daquele que é dado a mendigar (pedir) em locais onde há estabelecimentos públicos de amparo aos mendigos ou, quando alguém se propôs a

⁴⁴ A vadiagem ainda é considerada uma infração penal para o ordenamento jurídico brasileiro, apesar de estudos recentes apontarem para uma transformação da sociedade no sentido de descriminalizar a referida conduta. Hoje, trata-se de uma contravenção penal, como disciplina o artigo 59, da Lei das Contravenções Penais (LCP).

sustentar uma pessoa em estado de mendicância⁴⁵.

A conduta típica da mendicância, à luz do Código Criminal de 1830, artigo 295, também alcançava aqueles que, podendo trabalhar, preferiam ficar nas ruas mendigando, mesmo depois de advertidos pelo juiz de paz. De qualquer forma, para ambas as condutas, vadiagem e mendicância, vinculou-se o trabalho como pena ou castigo.

Ainda, sobre a categorização ou classificação dos mendigos do Brasil colonial, a definição dos conceitos para esses dois grupos era, por vezes, imprecisa, pra não dizer, indefinida. Havia o pedinte, de “pobreza absoluta” por opção; que abrisse mão de suas posses para lançar-se à prática da “pobreza de Cristo”, como São Francisco e São Domingo. E, os mendigos considerados “leigos”; “desprezados” e “recriminados”; cuja condição de miserabilidade lhes fora conferida graças à preguiça e ao ócio. Eram os vagabundos, sujeitos à repressão e ao controle social (ARAÚJO, 2009:163).

Segundo Araújo (2008), no Brasil colônia, o mendigo pedinte, era aquele de pobreza absoluta; uma figura sacralizada na figura de Cristo, pela igreja, e merecedora de amparo. Todavia, essa sacralização era ‘privilegio’ dos mendigos que optavam pela mendicidade como símbolo da misericórdia e bondade; em regra, essas pessoas tinham posses, mas abdicavam da riqueza em nome da mendicidade.

Contudo, os mendigos de origem humilde, esses eram a expressão da miséria e da fome; eram os desvalidos da sociedade. Longe serem figuras sacralizadas, eram, sobretudo, classificados negativamente. Os mendigos significavam a expressão do vadio, do vagabundo, sujeitos à repressão e ao controle social. Vives (1526) apud Araújo (2008:161) fala da aversão da sociedade da época: “vadios deviam ser obrigados a trabalhar, pois a mendicância era socialmente indesejável”.

Ocorre que “a sociedade colonial como um todo”, como esclarece Araújo

⁴⁵ O Código Penal do Império, no artigo 296, caracteriza a mendicância como uma conduta criminosa, consistente em andar mendigando nos lugares, em que existem estabelecimentos publicos para os mendigos, ou havendo pessoa, que se offereça a sustentá-los (artigo 1º). Ou, quando os que mendigam estiverem em termos de trabalhar, ainda que nos lugares não hajam os ditos estabelecimentos (artigo 2º); ou quando fingirem chagas, ou outras enfermidades; ou quando mesmo invalidos mendigarem em reunião de quatro, ou mais, não sendo pai, e filhos, e não se incluindo tambem no numero dos quatro as mulheres, que acompanharem seus maridos, e os moços, que guiarem os cegos. Penas - de prisão simples, ou com trabalho, segundo o estado das forças do mendigo, por oito dias a um mez (artigo 4º) [sic], (grifo nosso).

(2008:162) repudiava veementemente os vadios, isto é, os considerados aptos ao trabalho, mas que não exerciam nenhum meio produtivo de vida, ou simplesmente não se dobravam as normas das cidades, desafiando as autoridades locais.

A essas pessoas, as políticas de disciplinamento eram bastante severas, exemplo das penas de prisão ou a expulsão das cidades; produziu-se, assim, uma grande massa de marginalizados e excluídos sociais, desde os primórdios da sociedade brasileira; os *pobres* do Brasil iam se perpetuando, arrastados do passado, para se amontoarem nas cidades em expansão. Fixava-se a pobreza como a causa de todos os males e infelicidade do homem marginalizado, tal qual se fez no passado e alhures. Diferenciado por não ter trabalho nem instrução, também não tinha voz⁴⁶.

Ao descrever a situação de abandono de pobres e desvalidos prevalentes no sistema de colonização do Brasil, Araújo (2008:158) fala as condições (des) humanas às quais eram submetidas essas pessoas. “[...] inutilizados por aleijão ou saúde precária os velhos entregavam-se à vadiagem, em quaisquer de suas modalidades, ou resignavam-se à mendicância, pura e simples”. Essas condições eram utilizadas para classificar ou categorizar os inválidos. A doença e a velhice inutilizavam as pessoas para o trabalho; assim, o sustento viria ou da vadiagem ou da mendicância.

A situação de pobreza agravou-se no século (XVII), ao ponto de, em Salvador, a igreja intervir, a fim de gerenciar um sistema de concessão de licenças para “velhos e mulheres” mendigarem. Segue trecho extraído das Constituições

⁴⁶ Marshall, no seu discurso sobre a pobreza atribuía a essa condição a causa de todos os males do indivíduo. E dizia, “a perdição do pobre é a sua pobreza, e o estudo das causas da pobreza é o estudo das causas da degradação de uma grande parte da humanidade”. Para Marshall, a pobreza era a destituição da condição de vida feliz. Sobre o aumento do número de pessoas pobres, assim se manifestou: “Um contingente de pobres cresce tanto nas cidades quanto no campo; com insuficiência de alimento, vestuário, e de alojamento, com educação cedo interrompida, a fim de irem ganhar o sustento no trabalho, ocupando-se, então, durante longas horas em esforços exaustivos, com corpos mal nutridos, e não assim oportunidades de desenvolver suas mais altas faculdades mentais. Sua vida não é necessariamente insalubre e infeliz. Contentando-se com suas afeições para com Deus e o homem, e às vezes mesmo possuindo certa natural delicadeza de sentimentos, podem levar uma vida menos incompleta do que a de muitos que dispõem de maior riqueza material. Mas, com tudo isso, a sua pobreza lhes é grande e quase absoluto mal. Mesmo quando estão bem de saúde, seu esgotamento frequentemente causa agudo mal-estar, seus prazeres são poucos, e quando vem a doença, o sofrimento causado pela pobreza aumenta dez vezes. E, embora um espírito resignado possa conseguir reconciliá-las com esses males, outros há com os quais esse espírito não se acomodará. Com excesso de trabalho e insuficiência de instrução, cansados e deprimidos, sem sossego e sem lazer, não tem oportunidade de aproveitar o melhor de suas faculdades mentais (MARSHALL, 1982:25).

Primeiras do Arcebispado da Bahia, livro IV, título 64, § 879: “Que ninguém peça esmolas sem licença e como se concederá”. As mulheres não autorizadas à mendicância eram forçadas ao trabalho, recebendo, contudo, alimentação e remuneração diária. Estariam formadas as parcerias da igreja com o Estado na tentativa de resolver um “grande e crônico problema social, que o Estado jamais conseguiria resolver” (ARAÚJO, 2008:159-161).

No século XVIII, a situação de pobreza se agravou mais ainda, sobretudo para os negros libertos, recém-saídos do sistema de escravidão, por tornarem-se imprestáveis aos trabalhos (velhos e debilitados). Passando a gerar despesas e não mais receitas aos seus senhores, essas pessoas eram alforriadas.

Ressalta Araújo (2008:159) que “era uma verdadeira multidão humilhada, curvada, aviltada; submetida por completo à caridade pública, às esmolas”, totalmente desclassificados aos ofícios das cidades. Havia ainda aqueles que “preferiam a desclassificação dos sem ofício ou dos que exerciam trabalhos marginais” a se ocuparem com atividades antes reservadas aos escravos; esses, em pouco tempo, lançavam-se também à mendicância.

Pobres, ou miseráveis, mendigos ou vadios, eram figuras humanas, ícones da desclassificação social. Trecho extraído do Correio Paulistano (1902) apud Kowarick (1994:108-109) assim retratou “o nosso camarada nacional, [...]” como “incapaz de se sujeitar a um trabalho continuado [...]”, seja por vontade de não trabalhar (preguiça), seja por capricho (indolência), ou por mero costume de não ser dado ao trabalho, preferindo o ócio, assim, personificando-se na figura do vadio ou do mendigo.

Se por um lado, o marco inicial da transição para o trabalho livre foi dado pela abolição do tráfico de escravos, fato é que nem todos tiveram acesso a uma atividade digna e remunerada após alcançar a tão sonhada liberdade. Havia os libertos, os nascidos livres e, aqueles que, devido o fim da escravidão, tornaram-se, por determinação do estado, livres, porém, desempregados.

No século XVIII, toda essa massa de desempregados representaria quase 720 mil pessoas, fazendo frente a uma população imigratória de 220 mil europeus, ao ano, que viam no Brasil uma nova proposta de vida. Livres, mas sem aceitação na nova forma de economia de mercado. Aos poucos foi sendo construída uma identidade marginal do vadio e do vagabundo e do mendigo, a quem se exigia a obrigação ao trabalho sem, contudo, oferecer oportunidades de trabalho (LISBOA,

2006).

Ao final do Brasil Império, prossegue o longo e complexo processo de construção da identidade marginal do vadio e do vagabundo, fruto das transformações da sociedade, iniciadas desde a época do Brasil colônia e, posteriormente, reforçadas com as políticas públicas de proteção da sociedade, em detrimento da figura do pobre. A marginalidade do pobre atrela-se aos avanços do capitalismo e do processo de industrialização. Segundo Kovarick (1975), grande parcela da força de trabalho foi deixada à margem do modo de produção hegemônico.

Com o advento da república, mantém-se a criminalização da vadiagem e mendicância. O capítulo XII, do Código Penal de 1890, descreve tais condutas como crimes, acrescentando certo teor moral; um sentido que remonta à idade média. Inclui o texto da lei palavras e expressões que evidenciam a vergonha e o desprezo da sociedade pelas pessoas que se encontram em condições que fogem do padrão da época. Ainda, o código penal republicano inovou ao acrescentar expressões no texto da lei, cujo sentido expressa as contradições da economia de mercado: não participar do mercado de trabalho poderia representar prejuízos aos cofres públicos.

O Código Penal de 1890, no artigo 391, ao mesmo tempo em que conceitua os “mendigos” e os “ébrios”, discrimina as condutas consideradas crimes de vadiagem e mendicância, vinculando-as ao não exercício do trabalho; uma obrigação exigida a toda pessoa com “aptidão e saúde” para o trabalho.

Em relação ao à pena imposta aos crimes de vadiagem e mendicância, diferente do Código Penal de 1830, que trazia o trabalho como castigo, isto é, como pena, o código penal republicano impôs a pena de a prisão ao considerado vagabundo; deixando de cumular a pena de trabalho.

A mendicância, considerada uma inaptidão a trabalho, também foi criminalizada pelo código penal republicano. Se o sujeito fosse considerado inapto ao trabalho, mas passasse a mendigar aonde houvesse instituições públicas de amparo aos mendigos, ou seja, asilos e hospícios, já que a essas instituições, caberia a responsabilidade de abrigar os ébrios (bêbados) e mendigos inaptos ao trabalho, incorreria em crime de mendicância.

O capítulo II do Código Penal de 1890 descreve as condutas consideradas crimes de vadiagem e de capoeiragem, inovando em relação ao código do império. O artigo 399 descreve o não exercício de qualquer profissão ou

ofício para prover o próprio sustento quando o sujeito não possuísse meios necessários de subsistência. Acrescenta ainda que seria considerado vadio também aquele que não possuísse domicílio, habitação, moradia. E, seria também considerado vadio aquele que tentasse prover seu próprio sustento por meio de ocupação proibida por lei, ou que fosse manifestamente ofensiva à moral e aos bons costumes.

O Código Penal da República, artigo 399, parágrafo 1º, evidencia a imposição do Estado ao sujeito considerado vadio ou vagabundo, tornando obrigatória a assinatura de um termo, no qual o sujeito assumia o compromisso de buscar ocupação lícita no prazo de quinze dias, após o cumprimento da pena. Traz como pena a segregação daqueles que fossem considerados ébrios, vadios e mendigos; aplicada aos reincidentes penais, o que justificava o recolhimento do infrator em colônias agrícolas correcionais, em ilhas marítimas, ou nas fronteiras do território nacional, ou até mesmo em presídios militares existentes; pena que se extinguiria, caso o infrator adquirisse renda bastante para lhe prover a subsistência.

No Rio de Janeiro, entre 1830 e 1841, o problema da ordem pública cresceu juntamente com a cidade; e preocupação era eliminar vadios e mendigos que se amontoavam nos centros urbanos; o controle social tornou-se quase inevitável, ante a nova ordem. Era preciso promover a “limpeza” da cidade, eliminando tudo o que fosse “intolerável”, “sujo”, adotando-se, inclusive novas formas de controle social (HOLLOWAY, apud ALMENDRA, 2009:67).

Em 1854, foi inaugurado no Rio de Janeiro o primeiro asilo de mendigos. Segundo Costa (1970), há relatos na história de que nesse Estado, “quase todo mendigo era negro ou ex - escravo velho, expulso de senzala, por ser imprestável”. De certa forma, a mendicância foi permitida e estruturada conforme os parâmetros estabelecidos pelas autoridades; apesar de não ser bem vista; aceitava-se; mas era a fronteira para a vadiagem (ALENCASTRO apud ALMENDRA, 2009:65).

De fato, parcela da população causava certa estranheza, para não dizer, incômodo às classes sociais abastadas. Ademais, o processo de urbanização das cidades deixou à mostra um “contingente de ex- escravos”, vivendo em condições de pobreza e de exclusão social. Surgiram, pois, as primeiras favelas, eram “verdadeiros guetos”, onde os pobres se aglomeravam (LISBOA, 1998:102).

O rápido crescimento populacional no final do século XVIII 1800 deixou à mostra uma grande massa de desempregados nas cidades; pessoas que viviam nas

“tênuas fronteiras da legalidade e ilegalidade”. Como se dizia na Europa, “pessoas perigosas” que faziam parte das estatísticas criminais, nas quais se insere a vadiagem e para quem eram dirigidas políticas de controle social do Estado, a legislação penal do século XIX e XX desviou seu foco da “utilidade social”, para ajustar-se ao indivíduo considerado nocivo (FERREIRA, 2003, apud ALMENDRA, 2009:101).

Não bastassem as condições de pobreza, essa massa de excluídos, que não fazia parte do mercado de trabalho, era considerada um “excedente que extrapolava os limites funcionais da economia”, isto é, sequer poderiam ser utilizados como mão de obra de reserva para a economia de mercado. “Os nacionais sempre foram encarados como vadios, inaptos ao trabalho organizado e regular”. Concorrendo com os imigrantes europeus, o nacional não tinha vez no mercado de trabalho; e fato de não ter passado pela “escola do trabalho”, lançava-o a “uma condição social e econômica de marginalização⁴⁷” (KOVARICK, 1994:96-102).

Como a população pobre vivia em condições mínimas de subsistência, sequer poderia ser considerada parte funcional da economia da época, por isso, essa parcela da população mantinha-se à margem da sociedade, daí o conceito de massa marginal e, de marginalização. Espécie de peso negativo que não poderia representar senão uma perda econômica para o capitalismo (KOVARICK, 1994:102).

Por razões múltiplas, pobreza e exclusão social atrelaram-se à ideia de marginalização do outro, e esses fatores foram reforçados pela escassa possibilidade de emprego, e pela substituição da mão de obra nacional pela estrangeira⁴⁸. Assim a exclusão social atrelou-se à ideia de renda e, os conceitos de pobreza e marginalização passaram a ser interpretadas como condições humanas sinonímicas.

Com esse novo viés, as políticas públicas do Estado estariam voltadas para o controle efetivo da grande massa de marginalizados, excluídos e pobres que

⁴⁷ Trecho em que o autor descreve a situação de penúria de negros e mulatos no Estado de São Paulo no início do século XX, e o processo de segregação social ao qual essas pessoas foram submetidas; um processo que se agravou sobremaneira com a entrada de imigrantes europeus no Brasil, em substituição à mão de obra escrava nas lavouras e, posteriormente, na economia brasileira no século XIX e XX. Narra o autor um processo desumano de “concorrência interétnica de trabalhadores”, em que a “transição para a liberdade”, para o recém liberados das senzalas poderia representar muito pouco, como “fonte de compensações sociais”. Questiona-se, portanto, o processo de libertação dos escravos, em vista de uma liberdade que não se alcançava facilmente nas cidades brasileiras. (KOVARICK, 1994:96-100).

⁴⁸ Segundo Bosi (2003:244), entre os anos de 1888 e 1887 desembarcaram no Brasil cerca de 150 mil imigrantes; verdadeira massa humana que viria substituir os nacionais na economia brasileira.

se amontoavam nos centros urbanos e que incomodavam sobremaneira a população economicamente funcional. Seria preciso conter, por meio de leis, as investidas dessas gentes; leis que fossem capazes de descrever não somente o crime, mas as peculiaridades daqueles sobre os quais deveriam recair determinados preceitos – o sujeito, o outro.

O pobre, excluído e marginalizado passou a ser visto como o vadio, o mendigo, o capoeirista e até mesmo como aquele que se lança ao jogo com a finalidade de suprir a subsistência sua e de sua família, conforme se lê no artigo 374, do Código Penal de 1890: “considera-se vadio todo sujeito que tem no jogo de azar o meio de prover a subsistência sua e de sua família”.

Uma condição social atestada por sentenças penais condenatórias; ou seja, sujeitos que não eram tidos como modelos ideais, aptos a ingressarem na sociedade. Segundo Piragibe (1924), aplicava-se o princípio do trabalho obrigatório, onde os sujeitos eram disciplinados pelo trabalho (Foucault, 2007). Elementos simbólicos, que não tinham vez, senão nas ruas, nas calçadas, nas praças, quando, presas, o destino era certo: a prisão, e, então, tornavam-se, por força do controle social, visíveis.

No dia-a-dia, os nacionais recebiam as mais diversas formas de individualização. Dentre tantos adjetivos, destaca: desordeiros; fracos; sem capacidade para aprender; dado ao andejo; mão - de - obra de segunda qualidade; indolentes; indisciplinados (LIMONGI, 2004 apud KOWARIC, 1994:114).

De acordo com Ressalta Kovarick (1994:103-104), nos discursos das autoridades da época, os nacionais eram apontados como “homens livres que de nada serviam; não se prestavam ao mundo do trabalho”. A vadiagem era associada ao “desamor ao trabalho” e o apego ao “ócio⁴⁹ e ao festejo” (MELLO e SOUZA, apud KOVARICK, 1994:117).

Todavia, basta lançar um olhar ao passado, e a partir das duras imposições da sociedade da época (séculos XVII – XX), para traçar o perfil daqueles que certamente estariam nas ruas ou mendigando em condições de vadiagem. Com a entrada da mão de obra estrangeira no país, houve uma “valorização do trabalho”,

⁴⁹ O ócio e a preguiça são temas profundamente explorados por Araújo (2008:170), ao descrever o pensamento dos estrangeiros em relação aos brasileiros, no século XVIII. A preguiça representava o desfrute do ócio; a “eficácia da pompa”; Ao escravo, restava o trabalho, assim, depreciado por ter que lavar a terra e ganhar a vida trabalhando; “o senhor descansava”, e “o vadio nem trabalhava nem descansava: sobrevivia como podia ou sabia”.

que representou o ajustamento social para o imigrante (Foracchi, 1982:83) e, a contrário senso, a exclusão dos nacionais do mercado e das cidades.

Em São Paulo, estabeleceu-se verdadeira limpeza urbana, promovida pela política de desurbanização da capital, cuja finalidade era o envio de desempregados e pedintes para o interior do país. Medidas e ações que levassem à diminuição rápida do número de desocupados, da capital paulista. Uma ‘expulsão’ custeada pela Secretaria de Agricultura do Estado; fatos registrados entre os anos de 1914 e 1923⁵⁰.

Segundo o Boletim do Departamento Estadual do Trabalho⁵¹ (DET), as pessoas chegavam a São Paulo (imigrantes), mas não se dirigiam para as zonas rurais; preferiam se instalar na Capital. Eram vistos como “parasitas, inadaptáveis e incapazes; levavam uma vida de parasitas, de mendigos, de inválidos, alimentando-se de esmola, de biscate, quando não de furto”. Nessa realidade, misturavam-se os pobres do Brasil, e os pobres vindos da Europa.

Outras ações foram adotadas no Brasil, dirigidas aos vadios do século XX. Em 1906, adotou-se no país a política de individuação, ou identificação criminal dos vadios no país, por meio da fotografia; marcando-os pelo estigma da desonra (BARATA, apud SCHWARCZ, 2004:785).

Tais políticas categorizaram e caracterizaram o vadio do século XX; personificando-os no indivíduo antissocial; tratados por pseudônimos, apelidos de “personagens” abandonados socialmente. Eram conhecidos da polícia como “Moleques, Febrônios, Peixeirinhos”, dentre tantos outros (SCHWARCZ, 2004:790).

Conceitua-se vadiagem segundo o artigo 59, da Lei das Contravenções Penais (LCP), aquele que se entregar “habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastantes de subsistência, ou prover à própria subsistência mediante ocupação ilícita”.

Uma conduta criminosa vinculada ao ócio, à incapacidade de exercer atividade laboral, e à inaptidão para prover a própria subsistência mediante “ocupação lícita”, sendo que a pena se extingue quando o sujeito, após a prática da infração penal, adquire renda bastante à sua subsistência. Também a mendicância vinculava-se ao ócio, segundo o artigo 60, da LCP, revogado em 2009.

Recapitulando o tempo histórico do conceito vadiagem/mendicância: da

⁵⁰ Relatório da Agricultura, 1920 apresenta os relatos sobre as políticas trabalhistas até 1920.

⁵¹ Boletim do Departamento Estadual do trabalho (DET, 1914:471).

indolência ao abandono social, pobreza, vadiagem e mendicância representaram e ainda representam certas condições do homem que incomodam as sociedades, independente da época em que se manifestam e ao longo dos séculos, justificaram a imposição de políticas de controle social.

Para ilustrar algumas implicações dessa concepção, ou concepções, as leis dos pobres, editadas na Inglaterra, vigentes desde o início do século XVI, indicavam, ora a intenção de abrigo, ora a de correção social. Em sua primeira versão, esse ordenamento trouxe a expressão *poorhouses*, ou casa dos pobres, e em sua reedição (1834), contextualizou-se com o não exercício das práticas laborais, trazendo a expressão *workhouses* (PIRAGIBE, 1928).

Segundo Brundage (2002), as *poorhouses* tinham perfil de abrigo e, a *workhouses*, com perfil correccional, ou espécie de reformatório ou casa correccional destinado a abrigar pessoas consideradas “errantes e desordenadas dentro da cidade”. Também no Brasil, foram criadas colônias correccionais, como a Colônia Dois Irmãos, no Rio de Janeiro, destinada a receber e disciplinar pelo trabalho os *vadios* da época.

As políticas do Brasil colonial, em relação à vadiagem e à mendicância refletiam a continuidade de medidas aplicadas em Portugal que, por sua vez, representavam as medidas adotadas nos demais países europeus. A vadiagem e a mendicância foram assim associadas ao ócio e à preguiça, e a não predisposição ao exercício de qualquer atividade que pudesse dar subsistência ao indivíduo. Não se observavam, contudo, que tais práticas eram, na verdade, o reflexo da pobreza e da exclusão social do outro. Tais políticas seguiram o seu tempo histórico futuro.

2.1.3 A história do conceito *situação de rua: passado e futuro*

Com o declínio da economia cafeeira, que perdurou de 1894 até 1920, o Brasil atravessou um longo período de crise econômica. As fábricas fecharam as portas, o desemprego passou a “assombrar o povo”. Na década seguinte, com a ascensão do Presidente Getúlio Vargas ao poder, o país inaugurou uma nova ordem constitucional. Programas sociais foram disponibilizados pelo governo, aos trabalhadores filiados aos sindicatos. E, a essa altura, uma massa de desempregados (excluídos do mercado de trabalho) já se amontoavam nas

idades⁵². Vargas estabeleceu “uma política social como privilégio e não como direito”, deixando à margem o pobre e desempregado (CARVALHO, 2011, apud PEREIRA, 2009:59).

No período de 1950 a 1980 intensificam os movimentos migratórios foram intensificados. A população rural, vivendo no campo em condições de penúria, “desamparados pelo governo”, buscou a sorte nas cidades. Cerca de 50 milhões de pessoas migraram para as cidades, apenas na década de 50. No ano seguinte, registrou-se a migração de 8 milhões para o Estado de São Paulo e, em 1960, quase 14 milhões de pessoas. Na década de 70, foram 17 milhões. Em três décadas, quase 39 milhões de pessoas haviam abandonado o campo. Em escalas opostas, diminuía a oferta de emprego e de moradia. Ao passo que surgiam as primeiras favelas do país e o pobre foi, então, foi empurrado para a periferia (PEREIRA, 2009:63-64).

A pobreza, antes vista como um desvio de conduta, personificada na figura do vadio preguiçoso, até 1920, deu espaço ao pobre desempregado, ao mendigo, nas décadas seguintes (entre 1950 e 1980). O trabalho passou a ser um indicador fundamental à caracterização dos sujeitos; enquanto a pobreza e a miséria passaram a ser aferidas pela renda⁵³, e as circunstâncias e causas desse fenômeno, são complexas e variadas (PNPSR, 2006).

Tem-se, na década de 80, a figura do mendigo como expressão da falta de trabalho. Uma categoria que deu origem a outra figura, o “pedinte”. Veem-se, assim, duas categorias sub - humanas inseridas em uma só. Distinguiam-se os primeiros pela ausência de vínculos familiares e moradia; viviam maltrapilhos, sujos, não trabalhavam, por isso, viviam nas ruas; atributos sociais que os pedintes ainda na haviam perdido; esses, embora dispondo de atributos sociais reconhecidos, enfrentavam uma situação de penúria que os legitimava a pedir; precisavam de ajuda para sobreviver (NEVES, 2010:107).

Neves (2010:112), numa abordagem realizada por meio de escuta/narrativa dos sujeitos, expõe um pouco da subjetividade dessas pessoas. Os

⁵² A sociedade brasileira já experimentava o deslocamento acelerado da população nacional do campo para as zonas urbanas, tendo em vista a entrada dos imigrantes no país, como força de trabalho. Expulsos das fazendas de café, essas pessoas procuravam a sorte nos centros urbanos (CARVALHO, 2004).

⁵³ Segundo Hoffmann (1979-1980:01), “a mensuração da desigualdade da distribuição da renda exige que se defina a unidade que será considerada e qual a renda”; nesse sentido, o morador de rua, se destituído da variável renda, não poderia ser uma das categorias analisadas, a não ser para inferir que se trata de uma pessoa abaixo da linha da pobreza.

mendigos, na visão que tem de si, representam a destituição da pessoa humana; uma desconstrução da identidade do humano pela construção da identidade do mendigo. Sentem-se “no fundo do poço”; em “uma queda sem retorno”. Suas deficiências os eliminam ou dificultam o acesso ao mercado de trabalho e, em consequência, vivem do assistencialismo do governo; que não toma conhecimento das condições de vida dos trabalhadores e; não respeita a dignidade daqueles que, por fatalidade, estão impedidos ou proibidos de trabalhar.

Há vários conceitos utilizados para dar corpo e forma a essas pessoas⁵⁴; são “diferentes nomenclaturas” utilizadas na caracterização dessa condição humana: mendigos, pedintes, viciados, maltrapilhos, carentes, loucos. [...] “Recém-deslocados, vacilantes regulares ou adaptados, andarilhos tradicionais ou *hippies*, mendigos tradicionais ou *redneck*⁵⁵”, doentes mentais (SNOW, 1998, apud PEREIRA, 2009: 76-77).

Entre as décadas de 50 e 80, a pobreza, como fenômeno social, passou a integrar as agendas políticas, tendo em vista a percepção de que tal fato estaria ligado a um longo processo de desestruturação, e levava o Brasil a ser classificado, no cenário das economias mundiais, como país subdesenvolvido. Nesse período, os pobres foram expostos, e reclamavam “sua autonomia”. A pobreza passou a ter uma concepção social, um “fenômeno indesejado”; cientistas sociais interessaram-se pelo tema; mas, em que pese a movimentação científica, faltou à época, vontade política do governo para debater, mais profundamente, o problema (PEREIRA, 2009:66-67).

Na década de 1980, surge a figura do ‘catador de lixo’. Espécie de metamorfose de uma figura que por séculos ficou atrelada à ideia de ‘pedinte’ famigerado – o mendigo da década de 80 “escancarava” a inexistência do mínimo de condições de sobrevivência; passaria, assim, a trabalhar o lixo, os restos da sociedade, e dele, tirar o seu sustento. Causando estranheza por onde passava, ocupavam os espaços públicos; vasculhavam o lixo, recolhiam o que podiam. Era o início da construção do “catador de lixo como categoria profissional”. Uma categoria cuja origem era a mendicância e, que na década de 90, alcançou visibilidade (NEVES, 2010:114).

Em relatos do Movimento Nacional da População em Situação de Rua

⁵⁴ Nesse trecho, retratados como mendigos.

⁵⁵ Pessoas também conhecidas como ‘pescoço-vermelho’; por terem a pele clara, e ficando com o pescoço à mostra, de sol a sol, tinham essa área do corpo destacada pela cor vermelha, queimada; eram vistos como andarilhos americanos (SNOW, 1998, apud PEREIRA, 2009: 76-77).

(MNPSR), a aproximação do movimento dos ‘moradores de rua’ com os catadores de material reciclável e com as cooperativas de trabalho, na década de 1990 deu maior visibilidade ao movimento em defesa das pessoas em situação de rua. Mas foi somente em 2001, que o MNPSR, articulando-se com os catadores de material reciclável, promoveu a primeira Marcha para Brasília, despontando, nesse contexto, as primeiras intervenções de um grupo social, em conjunto com outros grupos sociais, a fim de exigir do governo uma postura sólida sobre a população em *situação de rua* no país (MDS/MOVIMENTOS SOCIAIS, 2010).

Na década de 1990 aconteceram os primeiros debates públicos sobre a população em *situação de rua* no país e, também as primeiras mobilizações de grupos da sociedade civil organizada, em diversas cidades brasileiras. Esses grupos tinham diferentes origens; mas, sobretudo, ligavam-se às organizações providas pelas igrejas, por meio das pastorais, e de organizações sociais de amparo à população carente. Despontaram na década de 1990, cidades como Belo Horizonte, São Paulo, Fortaleza, Salvador e Rio de Janeiro, como parceiros desses movimentos sociais (MNPSR, 2010).

No ano de 2003, no início do governo Lula foram registrados os primeiros debates entre os catadores de materiais recicláveis, conhecidos popularmente como ‘catadores de lixo’, vislumbrando-se a inclusão dessas pessoas como beneficiárias do Programa Fome Zero, ligado ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA).

No ano de 2009, observou-se o fortalecimento político do MNPSR, quando no 2º Encontro Nacional sobre População de Rua, houve a participação de 250 pessoas em Brasília; o que significam 195 pessoas a mais, em relação ao primeiro encontro temático. Nesse mesmo ano foi assinado o Decreto Presidencial nº. 7053, instituindo a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. Um marco histórico, consolidado após a realização do 2º Encontro Nacional de População em Situação de Rua em Brasília. Foram exatamente 10 anos, para que o Estado consolidasse os debates.

O contexto histórico no qual a situação de rua emergiu sugere a continuidade de fenômenos como a vadiagem e a mendicância. Dessa forma, há a possibilidade de que esses dois conceitos sejam a representação de múltiplas condições humanas, todas fartamente repletas de elementos de ressignificação.

Esses conceitos possuem e expressam uma força política e histórica, capaz de promover a transformação dos próprios fenômenos.

Não se sabe, ao certo, qual seria a melhor definição, quando o assunto é população em situação de rua; qual a conceituação ideal, capaz de abranger a complexidade que o tema requer. Ora se credits tratar de mendigos; ora se ouve falar em vagabundos; ora são tratados como desempregados e pobres. Para a sociedade civil organizada, a conceituação parece mais técnica e abrangente; trata-se de um grupo de pessoas em situação de vulnerabilidade social; ou risco extremo; ou pobreza.

Verificam-se, assim, os vários adjetivos utilizados para descrever uma situação social de alta complexidade e, elevado grau de invisibilidade, e que persiste ao longo de séculos de transformação da sociedade brasileira. As pessoas em *situação de rua* “[...] São como estranhos que não participam do espetáculo social. Estes fazem o papel da “não-pessoa [...]” (GOFFMAN, 2005, apud VALENCIO *et al.*, 2008:4).

Garrafa (2005) afirma que a exclusão social, a pobreza, são questões persistentes, com um longo caminho na história das sociedades; remontam séculos, e devem, por isso, ser debatidos na seara da bioética, pois afetam, sobretudo, a possibilidade do sujeito sentir-se parte da sociedade. A exclusão social, como o próprio conceito diz, deixa à margem e expurga aquele que não se encaixa em padrões pré-concebido.

Ser da rua, ou estar nas ruas pode representar abordagens distintas, inclusive, em relação às causas. Ora conhecidos como invasores, ora como pobres perigosos, fato é que esse grupo possui um elevado grau de heterogeneidade (Pereira, 2009) e, desafia a possibilidade de extrair do conceito um significado ou significados capazes de refletir a amplitude do fenômeno.

Em pesquisa qualitativa, sobre a população em situação de rua realizada pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS), delineou-se um conceito para a população em *situação de rua*, em que a base semântica está intrinsecamente relacionada ao elemento diferenciador (adjetivação), caracterizando-a a partir de um perfil heterogêneo⁵⁶. Nessa conceituação, tais pessoas engajam-se, no dia-a-dia, numa constante luta pela sobrevivência, e a rua é

⁵⁶ Define-se o conceito de heterogêneo como sendo aquele de diferente natureza (FERREIRA e JEMM, 1986:890).

o local onde as atividades produtivas subsistem em conjunto com outras tantas mazelas sociais.

É Um grupo populacional heterogêneo constituído por pessoas que possuem em comum a garantia da sobrevivência, por meio de atividades produtivas desenvolvidas nas ruas, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a não referência da moradia regular (SNAS/MDS, 2009:18).

O termo “rua” foi considerado na pesquisa em sentido o mais abrangente possível. Essa definição foi obtida por meio de uma entrevista direta, em que se utilizou a seguinte indagação: “Onde costuma dormir?”. E a resposta esperada do entrevistado foi: “na rua, na calçada, viaduto, praça, rodoviária, cemitério, praia, barco ou em outro local que pudesse ser caracterizado como rua, caso de albergues, abrigos, casas de acolhida, casa de passagem, os quais se destinam a abrigar essa população” (MDS/2009:20-21).

Domingues (2003) descreve população de rua como o ‘conjunto de pessoas excluídas do mercado formal de trabalho e destituídas de um local fixo de residência’, um conceito centrado no trabalho como fator de inclusão social, na moradia, como elemento identitário.

A Organização das Nações Unidas (ONU) utiliza dois conceitos para definir *situação de rua*. O primeiro, “desabrigados” ou *shelterless*, designa a população em situação de rua devido a tragédias naturais, guerras e desemprego em massa; causas, essas que os levou a perder seus domicílios; nesse conceito, há certa característica transitória do fenômeno. O segundo conceito, por exclusão, abarca todas as demais hipóteses que levam uma pessoa a buscar, paradoxalmente, abrigo nas ruas, tornando-se um morador de rua, fixando aí, sua moradia; são os denominados *homeless* ou ‘sem teto’, um conceito utilizado para definir as pessoas que carregam consigo o pouco que possuem, dormem nas ruas, nas portas de entradas, em cais, ou em qualquer outro espaço (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1998:23).

O Decreto 7.053/09, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, a define a partir de caráter coletivo, diferenciado, que tem como característica em comum, a pobreza; não possuem moradia.

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. (Grifo nosso).

Na década de 1990, no governo de FHC, o Brasil ganhou maior visibilidade internacional no que tange à consolidação de um Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH) e, foi também na década de 90 que o Brasil experimentou umas das piores ondas de violência contra a população em situação de rua: a morte de sete meninos que viviam nas ruas; à época, conhecidos por ‘moradores de rua’.

O episódio da chacina da candelária fez com que a sociedade brasileira lançasse um novo olhar sobre a problemática da população em *situação de rua*, e com maior evidência, para os jovens brasileiros, representados, naquele momento, pelos jovens da candelária, que tinham entre 11 e 22 anos de idade. Em 2004, na cidade de São Paulo, na Praça da Sé, registra-se a morte, a pauladas, de sete ‘moradores de rua’.

Episódios de violência contra a população de rua remontam décadas. No final de 1962 e início de 1963 foram encontrados os corpos de 13 moradores de rua, no então Estado da Guanabara, hoje Rio de Janeiro; o episódio ficou conhecido por “operação mata-mendigo⁵⁷”, fatos registrados numa manobra de ‘higienização’, por ocasião da vinda da família real portuguesa ao Brasil (COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO – ALEG/RJ, 1960 a 1974).

Não apenas sob a ótica da violência do homem sobre o homem, mas do desamparo do Estado em relação aos seus, há relatos por todo o país de óbitos de pessoas em situação de rua. Segundo o Centro Nacional de Defesa dos Direitos

⁵⁷ A comissão parlamentar de inquérito denominada 'Matança de mendigos (2.000-2.05 Matança de mendigos) investigou, em 1963, os assassinatos ocorridos no rio da Guarda e em outras localidades, como também o desaparecimento de pessoas na chamada Invernada de Olaria e demais estabelecimentos policiais do estado. A comissão foi presidida pelo deputado José Bonifácio e teve como relator o deputado Paulo Duque (P1065 a P1068). Fazem parte deste dossiê: o projeto de resolução com as conclusões da investigação; o parecer do relator referente ao desaparecimento e à matança de mendigos; os relatórios estatísticos e os mapas dos trabalhos mensais elaborados pela seção de repressão à mendicância no período compreendido entre fevereiro de 1960 e dezembro de 1962; o relatório da superintendência da polícia judiciária; a planta aerofotogramétrica do Distrito de Sepetiba; a relação dos mendigos enviados à Fundação abrigo Cristo Redentor. Os documentos referentes à essa investigação encontram-se arquivados no Rio de Janeiro, na Assembleia Legislativa – ALEG, sob a denominação de Comissões Parlamentares de Inquérito, 1960 a 1974, Código P1058 a P1104).

Humanos da População de Rua e Catadores⁵⁸ (CNDDH), é comum, nas grandes capitais, corpos de *indigentes* serem encontrados nos cantos, nos becos e praças. Segundo o CNDDH, a violência contra essa população tem aumentado ano a ano⁵⁹;

⁵⁸ Na designação do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População de Rua e Catadores - CNDDH observa-se o deslocamento do 'catador de lixo', que não mais se insere no universo das pessoas em *situação de rua*, mas como sujeito politizado, com representação social específica; em que pese o emprego do conceito *indigentes*, utilizado pela CNDDH, ao se referir à população em *situação de rua*.

⁵⁹ Esses dados não foram confirmados estatisticamente; apesar de estarem publicados na *internet*. Mas são apresentados apenas para a construção da história social dessas representações sociais – e a situação de rua, na contemporaneidade (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS – CNDDH).

3 METODOLOGIA

3.1 DELIMITAÇÃO DA TEMÁTICA E ENFOQUE METODOLÓGICO

O objeto desta pesquisa está situado na temática das políticas públicas de assistência social. No recorte, delimitou-se o estudo do conceito *situação de rua*, a partir das várias discussões estabelecidas quando da formulação da Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua (PNPSR).

Esta pesquisa não possui nenhum compromisso com representações estatísticas de fatos, tampouco pretende apresentar uma análise quantitativa de qualquer dado que possa ser colhido no decorrer das análises. O presente estudo, de natureza exploratória, busca o aprofundamento em relação ao conceito *situação de rua*, e as imbricações desse conceito nas sociedades contemporâneas, cuja força política culminou na formulação de uma política pública específica (PNPSR), alcançando, assim, o campo da Ciência Política.

Delimitado o tema, quanto ao ponto de vista da forma de abordagem do problema, a pesquisa amolda-se na concepção eminentemente qualitativa; e, nos procedimentos metodológicos, insere-se na categoria das pesquisas bibliográfica e documental.

Assim, as fontes primárias de coleta de dados são os documentos públicos: leis, decretos, regulamentos, todos institucionalizados pelo Estado, em épocas distintas da história social, além do acervo bibliográfico disponível, incluindo os dicionários da língua portuguesa, de uso corrente⁶⁰.

Acredita-se que, diante dos fatos e cenários da história social, os conceitos expressam sentidos multivalentes e devem ser distinguidos da sua construção literal. Assim, o conceito não se confunde com o signo linguístico; também não se exaure nos seus significados. Um conceito representa as articulações de significados, contextualizadas no tempo histórico.

O estudo das mudanças conceituais fundamenta-se em Koselleck (1992;

⁶⁰ Os dicionários são fontes preciosas de coleta de dados e informações. sobre os dicionários da língua portuguesa de uso corrente em épocas distintas da história, Villas Boas e Sousa (2011:207), ressaltam a importância do uso desse tipo de fonte primária de coleta de dados, para a aplicação dos pressupostos metodológicos da história dos conceitos, enfatizando que “os dicionários organizam o conhecimento socialmente sedimentado expressando-o, intencionalmente, de forma explícita”.

2011) e na teoria dos atos de fala de Searle (2002:184), que delinea as questões referentes aos discursos dos atores sociais, consolidados nos documentos públicos e textos históricos, sobre a vadiagem, mendicidade e *situação de rua*.

Nesta pesquisa, não há o aprofundamento acerca dos atos de fala dos sujeitos (Searle, 2002) até porque, a metodologia que se elegeu para desenvolver os trabalhos não enfoca a escuta/narrativa dos atores sociais envolvidos na formulação da PNPSR. Todavia, o estudo se mantém fiel aos efeitos dos enunciados declarativos dos atores sociais, ao formular o conceito que dá ancoragem à PNPSR; assim, a pesquisa está intrinsecamente vinculada ao campo semântico-político do conceito *situação de rua*, e não se prende à *teoria dos atos de fala*⁶¹.

Para a análise da semântica política, acredita-se que, diante dos fatos e cenários da história social, os conceitos expressam sentidos multivalentes e devem ser distinguidos da sua construção literal. Nem sempre o significado literal de um ato de fala expressa o que o falante realmente pretende dizer. A interpretação da vontade do falante é possível quando o ato de fala é exteriorizado, ganhando sentido.

O significado de uma sentença deve ser cuidadosamente distinguido do que o falante quer significar quando emite a sentença para realizar um ato de fala, pois o significado da emissão do falante pode divergir do significado literal da sentença de várias maneiras (SEARLE, 2002: 184).

Os objetivos da pesquisa são expostos de forma detalhada: no contexto geral, o objetivo é analisar o processo de construção e as concepções do termo *situação de rua*, empregado na formulação da Política Pública Para a Inclusão Social da População em Situação de Rua.

⁶¹ Segundo Searle (2002), os atos de fala são classificados em atos locucionários, que são aqueles representados pelos sons emitidos pelos ouvintes. No caso de escutas/narrativas, como por exemplo, ao se indagar sobre determinado objeto, o entrevistado deve, necessariamente responder com um conjunto de sons de palavras e seus respectivos significados. Ao emitir um juízo de valor sobre o objeto, observa-se a força que o enunciado produziu no ouvinte acerca do que lhe foi indagado, momento em que se está diante de um ato ilocucionário. Por último, ainda na teoria dos atos de fala, tem-se o efeito produzido no ouvinte ao receber o enunciado, quando, então, tem-se o ato perlocucionário. As imbricações dos atos de fala são relevantes e fazem todo sentido quando se aplica o método da escuta das vozes dos sujeitos, porque é possível identificar nos enunciados, a real intenção do ato de fala, ou seja, qual a real intenção comunicativa do indivíduo. Ao eleger a teoria dos atos de fala de Searle (2002) para esta pesquisa, a justificativa foi a de identificar nos debates sobre a formulação da PNPSR a força e o sentido do conceito eleito como cerne da referida política pública, no caso, a *situação de rua*, porque tal conceito surgiu de debates públicos, logo, passou pela experimentação de diversos atos de fala de sujeitos distintos, carregando, assim, uma força enunciativa capaz de lhe dar um rico conteúdo semântico, explorado no campo da história social.

Para o desenvolvimento e alcance do objetivo geral, foram traçados três objetivos específicos.

O primeiro, com a finalidade de identificar nas políticas públicas de assistência social nos governos de FHC e Lula a temática da proteção social especial destinada ao enfrentamento do fenômeno da *situação de rua*. A abordagem será sobre a *situação de rua* como uma das demandas da PNAS/2004 e da PNPSR. Nessa fase, apresenta-se o marco histórico e teórico da proteção social especial e o alcance das políticas de proteção social especial.

O segundo objetivo desta pesquisa atua no plano das transformações históricas do fenômeno da vadiagem e mendicância, confrontando-os com o fenômeno da *situação de rua* no Brasil. Assim sendo, a abordagem é histórica e conceitual.

O terceiro objetivo estrutura-se a partir do estudo do processo de construção do conceito *situação de rua*, e a sua aplicação nas políticas de proteção social especial. Com esse viés, busca-se identificar e descrever elementos de confluência e convergência do conceito *situação de rua*, com a realidade das pessoas que se encontram nessa condição.

Os objetivos específicos cercam a temática da proteção social especial, indicada na PNPSR como um recurso por meio do qual o Estado destina unidades de abrigo e amparo, voltados ao enfrentamento do fenômeno da *situação de rua*. Ao mesmo tempo, permitem realizar um confronto do conceito *situação de rua* com os fenômenos sociais vadiagem e mendicância. Dessa forma, são delineados elementos de confluência entre os três conceitos, tendo como pano de fundo a história social e política. Assim, as realidades são extrapoladas, interpretadas e ressignificadas; esmiuçadas a partir da pesquisa documental.

3.1.1 História dos Conceitos – abordagens metodológicas

A metodologia adotada nesta pesquisa encontra fundamentação teórica nos estudos de Koselleck (2011), sobre a história dos “conceitos e história social”, para quem há uma necessária correlação entre os fatos históricos e os discursos do homem sobre o homem e suas relações de poder. Metodologicamente, a história dos conceitos permite alcançar fatos que, em primeiro plano, não são expostos ao

leitor, mas fazem parte do contexto social e podem ser apreendidos, desde que sejam dotados de conteúdo.

A pergunta-problema levantada correlaciona-se à compreensão histórica dos conceitos vadiagem, mendicância e *situação de rua*, e da arbitrariedade imposta por esses conceitos, e; dos sentidos ou significados articulados, apreendidos por meio de uma semântica política. Conforme Koselleck (2011), os conceitos trazem embutidos em suas estruturas dados sociais que não são alcançados por uma simples leitura ou compreensão lexical.

Koselleck (2011:104) enfatiza que “a premissa teórica” da história dos conceitos está na “obrigatoriedade de confrontar e medir a permanência e alterações”. Por isso, ao propor uma história dos conceitos, as fontes de dados e de conhecimento histórico devem possibilitar uma análise das estruturas repetitivas dos textos e da análise semântica dessas estruturas, com potencial para descrever as unidades temporais.

Busca-se, metodologicamente, apreender *quando* estruturas repetitivas poderiam indicar forças diacrônicas, isto é, o surgimento do conceito com seu conteúdo e força política, alcançados pelo uso. Por outro lado, as fontes devem ter aptidão para indicar quando um conceito se torna historicizado.

Considerando tratar-se de estudo qualitativo, os procedimentos para a obtenção dos dados são ancorados na pesquisa histórico-bibliográfica e na pesquisa documental. Dessa forma, os objetivos especificados na pesquisa apontam para a necessidade de adotar procedimentos metodológicos complementares, estabelecidos em níveis distintos de análise, capazes de esclarecer o campo histórico e social no qual se estruturou o conceito *situação de rua*; apontar as suas “delimitações conceituais” e as “interpretações contemporâneas” (KOSELLECK, 2011:103).

O primeiro nível refere-se à história dos conceitos, cujos elementos de debate são organizados a partir de uma análise da semântica política dos conceitos *situação de rua*, vadiagem e mendicância. Essa organização tem como finalidade identificar a chave de compreensão semântica do passado, em relação ao conceito *situação de rua*; já que “a semântica política dos conceitos é uma chave de compreensão sem a qual os fenômenos do passado não poderiam ser entendidos hoje” (KOSELLECK, 2011:103-104).

Nesse escopo, a metodologia desta pesquisa tem a seguinte formatação:

a história dos conceitos e análise semântica, centrados nos conceitos *situação de rua* e vadiagem e mendicância, e suas ressignificações e representações sociais; e as várias concepções do conceito *situação de rua*, presentes na institucionalização da temática, no âmbito da proteção social especial, demonstrada por meio de documentos. E, na pesquisa documental.

A pesquisa amolda-se, metodologicamente, à análise de conteúdo das informações obtidas nos documentos pesquisados, sendo uma das modalidades da pesquisa documental. Segundo Bardin (2004:44) a análise de conteúdo pode é aplicável a qualquer comunicação e, consiste em “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. A análise de conteúdo tem como finalidade “obter por procedimentos sistemáticos e objetivos a descrição do conteúdo das mensagens indicadoras (qualitativas ou não)”. Nesta pesquisa, a forma de abordagem do problema é eminentemente qualitativa; assim, persegue-se o aprofundamento em relação ao objeto, no caso a *situação de rua*.

Na visão de Bardin (2004), a análise de conteúdo permite alcançar o núcleo dos sentidos dados pelos atos de fala dos sujeitos; atos esses que são, ao longo da história dos conceitos, construídos em relação ao objeto analisado – *situação de rua*. Dessa forma, faz parte desta análise a contextualização histórica dos conceitos; e com maior ênfase, as interpretações (significações) e as ressignificações que surgem com o uso/aplicação dos conceitos.

O modelo de estruturação metodológica a ser seguido é a pesquisa bibliográfica e pesquisa documental e tem por objetivo compreender a perspectiva da PNPSR, quanto à concepção ou às concepções do conceito utilizado nos debates e na formulação da referida política pública para definir tanto o conceito quanto as condições aceitas para a *situação de rua*.

A pesquisa estrutura-se a partir da coleta de dados sobre fatos históricos, numa análise *sincrônica* e *diacrônica* dos fenômenos; um dinamismo que depende sobremaneira da pesquisa documental.

Como recorte temporal, foram delimitados os governos de FHC (1995-2000) e Lula (2001 a 2010), períodos que são de grande importância para o histórico da proteção social no Brasil e, também, porque foi nesses governos que ocorreram os debates institucionalizados e a formulação da referida política pública. Assim, amolda-se a temática na pesquisa qualitativa, cujas características próprias possibilitam o aprofundamento da busca, em relação aos fenômenos sociais.

Não será abordado nesta pesquisa qualquer estudo relacionado às questões exclusivamente de gênero, cor ou raça, violência. Tais elementos, uma vez detectados ao longo das análises, servirão, tão somente, à complementação da história social dos conceitos abordados – *vadiagem* e *situação de rua*.

Os conceitos apreendidos ao longo da pesquisa são organizados em grelhas de análise, tendo como referencial o contexto histórico em que ocorreram ou ocorrem; as unidades repetíveis ao longo da história do conceito; o sentido inferido do conceito diante da sua interpretação fática; bem como a estrutura lexical do conceito (sintagmas simples e sintagmas compostos por composição e/ou justaposição).

Sobre a abrangência de significados, a pesquisa bibliográfica tem como objetivo primordial alcançar os vários conceitos utilizados para dar corpo e forma às pessoas que vivem na mendicância; na *vadiagem*, ou *em situação de rua*. Os traços ou indícios dessa nuance possuem embasamento teórico consistente, como por exemplo, em fontes bibliográficas americanas há menção das “diferentes nomenclaturas” utilizadas na caracterização dessa condição: ‘mendigos’, ‘pedintes’, ‘viciados’, ‘maltrapilhos’, ‘carentes’, ‘loucos’. [...] ‘Recém-deslocados’, ‘vacilantes regulares ou adaptados’, ‘andarilhos tradicionais’ ou ‘*hippies*’, ‘mendigos tradicionais’ ou ‘*redneck*’, ‘doentes mentais’ (SNOW, 1998, *apud* PEREIRA, 2009: 76-77).

3.1.2 Pressupostos teóricos da História dos Conceitos

Numa tentativa de conformar elementos que possam descrever e, ao mesmo tempo, indicar o conteúdo do conceito, qualquer definição acerca de um conceito passa necessariamente por uma análise metalinguística. Koselleck (1992) esclarece que nem toda palavra pode ser considerada um conceito, sendo necessário identificar, antes de qualquer passo, o mínimo de teorização.

Ao teorizar um conceito, a finalidade é organizar e esclarecer o seu conteúdo; uma proposta que se constrói por meio dos fatos históricos e sociais. Ou seja, os elementos de confluência na teorização de um conceito são os fatos históricos desenhados no tempo e no espaço e a força política que desses fatos emana. Por isso, questiona-se nesta pesquisa que ao se falar em *situação de rua*, não se sabe ainda se a história estaria, necessariamente, diante de um novo

conceito.

Os pressupostos teóricos desta pesquisa estruturam-se em torno da história dos conceitos, pensada a partir de uma seleção daquilo que diz respeito a um conceito e daquilo que não diz respeito⁶². Nesse sentido, esta pesquisa indica um ‘ponto de partida’ para a teorização do conceito *situação de rua*, e põe em cheque a história de dois outros conceitos – vadiagem e mendicância. No desenvolvimento, aplicam-se os fundamentos metodológicos sugeridos por Koselleck (1992), para a construção de uma História dos Conceitos, cujos pressupostos teóricos são:

a) Definição ou indicação do conceito sobre o qual se pretende conceber uma história, já que nem toda palavra pode ser considerada um conceito, pois nem toda construção lexical tem uma história.

b) Ser possível, a partir da história do conceito, indicar a partir de quando o conceito tornou-se fruto de uma teorização e quanto tempo levou para que isso acontecesse.

c) Há conceitos que são social e politicamente relevantes: saber escolher o conceito que se pretende trabalhar. Nesse sentido, a abordagem que se constrói é sobre o conceito *situação de rua*, que é um conceito novo, cuja origem histórica aponta para os antigos conceitos da vadiagem e mendicância. Assim, o ponto de partida desta análise são os conceitos vadiagem e mendicância.

d) Todo conceito é concomitantemente Fato (*faktor*) e Indicador (*indikator*). Todo conceito é não apenas efetivo enquanto fenômeno linguístico; ele é também imediatamente indicativo de algo que se situa para além da língua; e de que há uma história a ser desvelada em relação a esse conceito. Um conceito relaciona-se sempre àquilo que se quer compreender. Há relação entre o conceito e o conteúdo que se quer compreender e, dessa relação surge a tensão.

e) Todo conceito só pode enquanto tal ser pensado e falado/expressado uma única vez. O que significa dizer que sua formulação teórico-abstrata relaciona-se a uma situação concreta que é única. Ele nasce, articula-se e se transforma. A

⁶² As informações utilizadas para estruturar esta pesquisa foram extraídas das orientações de Koselleck, transmitidas em conferência proferida em 1992, transcrita, traduzida e editada por Manoel Luis Salgado Guimarães (1992:134-146).

história dos conceitos mostra que novos conceitos, articulados a conteúdos, são produzidos/pensados ainda que as palavras empregadas possam ser as mesmas.

A premissa teórica é que “o objeto se mantém o mesmo, e o que se altera é apenas a perspectiva em relação a ele” (Koselleck, 1992:04). A palavra pode permanecer a mesma, no entanto o conteúdo por ela designado altera-se substancialmente; isto significa que o conceito assumiu sua variação temporal, por isso, histórica, um caráter único (*einmalig*), articulado ao momento de sua utilização. (KOSELLECK, 1992:14).

3.1.3 Critérios metodológicos

Para a coleta de dados em textos históricos, Vaisman (2006:340) recomenda que em primeiro plano, seja fixado um ponto de partida claro e objetivo, que possa nortear a estrutura das análises. Segundo a autora, esse é “primeiro momento da concreção”, denominado “nódulo elementar”; essa delimitação não é rígida, e pode ser “transfigurado a qualquer momento”, não causando o 'engessamento da pesquisa'. No mesmo sentido, propõem Sousa e Arruda (2006) apud Villas Bias; Sousa, 2011:206), ao estruturar uma metodologia de pesquisa fundamentada na história dos conceitos. Dessa forma, a estrutura metodológica segue a seguinte descrição:

- Identificação do eixo organizador das ideias, ou ponto de partida da análise. Para esta fase, a vadiagem e mendicância são as duas unidades indicadas, tendo em vista as reiteraões desses conceitos nos discursos históricos abordados na pesquisa documental e historicização dos fenômenos.

- Após a delimitação do ‘ponto de partida’ (vadiagem e mendicância), procede-se ao levantamento das fontes bibliográficas (pesquisa bibliográfica e documental); que já foram utilizadas para a contextualização histórica dos fenômenos; essas fontes serão utilizadas nas análises históricas e críticas dos dados obtidos (passos seguintes).

- Delimitação de um tempo histórico para a demonstração dos fatos e dos elementos essenciais à compreensão dos conceitos abordados no contexto histórico. O recorte temporal nesta pesquisa foi estabelecido tendo como base as incursões históricas da vadiagem e mendicância, com fatos relacionados desde o

século XIV até a contemporaneidade; observando-se as fontes históricas abordadas no corpo da pesquisa.

- Coleta dos vocábulos e de seus sinônimos e/ou antônimos em dicionários do século XIX. Delimitou-se o século XIX, como paradigma para a análise dos conceitos nos séculos seguintes.

- Elaboração de uma 'lista de associações' contendo sinônimos (e/ou antônimos). Essa lista subsidia todas as análises de dados subsequentes.

- Formular os quadros de análise para os conceitos, de modo a permitir a individualização dos vocábulos semânticos de cada conceito analisado (vadiagem e mendicância).

- Seleção de excertos das fontes históricas e construir uma 'matriz de análise' (fichamentos) com os trechos que fazem menção aos conceitos vadiagem e mendicância; e selecionar vocábulos associados a esses dois conceitos.

- Seleção das referências históricas que serão utilizadas nas análises comparativas. Listar as fontes contemporâneas, pois os vocábulos associativos selecionados são do século XIX. Essas fontes serão utilizadas para o confronto entre os conceitos vadiagem; mendicância e *situação de rua*.

Na fase de análise e interpretação dos dados, optou-se pela utilização das ferramentas da estatística descritiva, para apresentação de um breve estudo da frequência dos vocábulos semânticos selecionados para a pesquisa bibliográfica; nessa fase foi utilizado o *software* estatístico *AntConc 3.2.1w* (Windows) 2011.

Ressalta-se que o uso da ferramenta estatística atendeu a uma necessidade da pesquisa textual, no sentido de esclarecer sobre a prevalência dos conceitos no tempo histórico e o uso e força que os seus conteúdos impingiram ao longo da história social; permitindo estabelecer um vínculo entre o passado e o futuro, conforme bem delineia Koselleck (2011), ao descrever os pressupostos teóricos da história dos conceitos. Assim, apenas nesse ponto da pesquisa há a interação de dados de natureza quantitativa, sem desfigurar a proposta inicial deste estudo, tão pouco avançar para o campo da quantificação.

Ademais, os procedimentos metodológicos selecionados foram no sentido de atender à problemática da pesquisa: Em que medida os conceitos e os discursos sobre o morador de rua operam nas políticas públicas de proteção social especial?

Para a coleta dos dados históricos e para as comparações entre os conceitos vadiagem, mendicância e situação de rua, foi importante estabelecer

grelhas de análise e interpretação de dados. Para essa fase da pesquisa a metodologia proposta envolveu seis etapas, cujo objetivo foi garantir o aprofundamento do tema.

Primeiro, foi necessário identificar um dos eixos que organizam, atualmente, as representações sociais (Jodelet, 2002) e a *situação de rua*, associadas à vadiagem e mendicância, observando-se a reiteração em função do discurso, para os conceitos analisados Sousa e Arruda (2006). No caso, optou-se por iniciar a pesquisa com a abordagem histórica e conceitual sobre vadiagem e mendicância; esses dois elementos foram utilizados para a construção d alista de associações.

Assim, procede-se a estruturação de uma lista de associações contendo sinônimos e antônimos e atributos dos eixos selecionados: vadiagem e mendicância. Após essa etapa, foram selecionadas as fontes ou referências históricas e construiu-se uma matriz de análise.

Foram realizados fichamentos dos trechos que indicavam ‘estados de coisas’ associados à vadiagem e mendicância. Ao final, foi realizado o levantamento do vocabulário presente nas fontes do século XIX, bem como seu contexto de uso; a fim de proceder à análise comparativa com o conceito *situação de rua*. Essas fases de análise foram necessárias à preparação do *corpus* e para a descrição dos dados.

No eixo conclusivo das análises dos dados obtidos na pesquisa bibliográfica e histórica, foram indicados parâmetros descritivos, organizados em grelhas de análises. Esse procedimento mostrou-se de grande valia, quando aplicado à pesquisa textual, porque esclarece as contextualizações dos conceitos abordados, e permite a análise dos dados obtidos, isto é, a conclusão dos resultados.

- Descrição e análise da frequência sobre a incidência dos vocábulos que direta e indiretamente estão relacionados à situação de vadiagem e mendicância, com aplicação do *software AntConc 3.2.3 RC2w (Windows) 2011*.

Para a análise dos resultados obtidos, são observados os parâmetros descritivos, conforme a grelha de análise:

- A coerência dos conceitos no contexto histórico;
- A visibilidade e efeito dos conceitos aplicados;
- O grau de abrangência dos conceitos: prioridade no uso dos conceitos para determinadas realidades;

- O grau de inovação dos conceitos em relação ao seu sentido e contexto histórico;
- A existência de conceitos sinonímicos para os conceitos analisados no contexto;
- O grau de explicitação do conteúdo semântico dos conceitos;
- A representação iconográfica dos conceitos (significado/significante).

A coleta dos vocábulos para construção da lista de termos associados requer consulta em dicionários de séculos anteriores; no caso, optou-se pelo século XIX. Dessa forma, o acervo das bibliotecas é o melhor espaço para a realização desta etapa. Também é importante observar que essa lista de seleções será utilizada para as fases seguintes; o que pressupõe uma pesquisa estatística, mesmo que simplificada.

Dessa forma, os dados devem ser categorizados e ordenados em ordem alfabética. Assim, a melhor alternativa é o uso das ferramentas do Excel, que permitem a exclusão de termos duplicados e a ordenação automática dos vocábulos.

Foram realizadas consultas em acervos bibliográficos históricos, a fim de resgatar debates dos séculos anteriores que não tivessem sido elaborados apenas pelos historiadores. Não que sejam ruins, os livros de história social e história do Brasil também foram amplamente consultados nesta pesquisa. Todavia, para a análise dos conceitos, deu-se preferência para os textos do cotidiano, que retratam o dia-a-dia de uso dos conceitos pesquisados; as realidades de sujeitos inseridos na história, atuando como parte da construção histórica.

As bibliotecas do Superior Tribunal de Federal (STF) e do Ministério da Justiça (MJ) possuem um rico acervo histórico de fatos reais, retratados pelos tribunais de justiça, quando do julgamento de processos referentes à vadiagem e mendicância, nos séculos passados. Esse acervo nem sempre diz respeito apenas à aplicação da lei.

É praxe dos tribunais Superiores no Brasil discorrer sobre o conteúdo histórico dos fatos submetidos a julgamento, publicando-os em revistas. Esse acervo foi solicitado ao MJ no primeiro semestre de 2011 (início da realização do curso de mestrado), que o encaminhou ao STF. Passados três semestres letivos, o acervo foi disponibilizado para pesquisa; com os rigores e recomendações de praxe, já que o material data dos anos de 1921, 1924 e 1928.

Ainda sobre o levantamento bibliográfico, foi realizada uma pesquisa no acervo histórico dos arquivos públicos do Estado de São (SP). Uma parte dos arquivos da história da colonização de SP está armazenada na Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC/SP), capital. Assim, via e-mail, solicitou-se a consulta. Foi necessário comparecer em SP, mas o acervo foi disponibilizado. Nesse local foram extraídas informações registradas nos Boletins do Departamento Estadual do Trabalho (DET).

Caso haja interesse em extrair qualquer cópia dos documentos, ou fotografias, permite-se, mediante pagamento de taxa, recolhida por guia de recolhimento; qualquer reprodução somente é realizada no local, e pelo responsável técnico da PUC/SP. Nem sempre é possível manusear a documentação, porque é muito sensível; daí, a preferência em pagar por uma cópia. A pesquisa bibliográfica incluiu também consulta de artigos científicos e de documentos públicos e periódicos; todos listados no referencial bibliográfico.

Essa metodologia esquadrihada tem como objetivo compreender a história dos conceitos vadiagem, mendicância e *situação de rua*, e a carga histórica e política que lhes confere materialidade Koselleck (2011:115). Para esta análise, não importa que esses conceitos designem o mesmo *fenômeno social*, importa saber se expressam ‘estados de coisas’ diferenciados no campo semântico e político; tendo como referencial, os debates históricos do passado e os atuais. Para a *situação de rua*, esses debates foram consolidados no âmbito das políticas públicas de caráter social, como a PNPSR.

Metodologicamente, adverte Koselleck (1992), que se o texto, em seu conteúdo lexical, não permite ao observador uma visão completa dos fatos que dele derivam. Então, caberá ao observador transpor o concreto (os fatos vivenciados na história, a partir do texto) e ampliar a investigação dos campos semânticos (buscar fatos similares que a história protagonizou, e conceitos sinonímicos); esses podem revelar a essência, o sentido do conceito estudado. Todavia, não se trata de uma semântica pura, mas das feições da força política dos significados articulados com o contexto social.

Koselleck (1992:04) chama a atenção ainda para a importância de se proceder à análise dos antônimos de cada termo, como forma de evidenciar os antagonismos políticos e, ainda, de se analisar os neologismos, que são repletos de significados políticos. Nesta pesquisa, essa fase da análise ficou restrita a uma

condição de inclusão social; assim sendo; não foi elaborado um campo antagônico de estudos deste item (lista de termos associados antagonicamente), tendo em vista que os conceitos selecionados para análises operam no campo da exclusão social e, seu oposto pressupõe já a leitura do outro como ator social, ou agente participativo.

Aponta-se como expressão desta pesquisa a *situação de rua*, e o seus fatores sociais e políticos, caracterizadores do fenômeno. Da mesma forma, opera-se em relação à vadiagem e mendicância, todavia, numa relação subsidiária à compreensão da *situação de rua*. Assim, desenvolve-se com o objetivo também de aprender os significados e/ou as modificações desses conceitos ao longo do tempo, e de conhecer o processo de “cunhagem” das designações da vadiagem, mendicância e *situação de rua*, enquanto conceitos e representações sociais autônomas (KOSELLECK 2011:111).

O objeto de análise desta pesquisa – *situação de rua* contextualiza-se com a temática proposta por Sen (2009), segundo o qual o desenvolvimento econômico de um país está intrinsecamente relacionado ao desenvolvimento social, sendo consideradas esferas interdependentes, porquanto, interrelacionadas. Nessa premissa, todas as realizações efetivas de direitos, denominadas ‘liberdades substantivas’ são elementos que representam o processo de desenvolvimento no seu sentido concreto.

Todavia, uma condição necessária ao alcance do desenvolvimento, na visão de Sen (2009), é a realização das liberdades substantivas. Com efeito, talvez essa seja a etapa mais dificultosa do processo, porque a ideia de capacidades e oportunidades efetivas (concretas) não coaduna com a coexistência de horizontes tão antagônicos no mesmo contexto histórico. Em algum momento, parece utópico, porque não dizer, desafiador alçar os níveis ou índices desejáveis de desenvolvimento, em cenários com tantas desigualdades sociais.

Nesse olhar, o conceito *situação de rua* fragiliza, sobremaneira, qualquer afirmação de melhoria dos índices de desenvolvimento. Mas, a centralidade desta pesquisa não é uma análise sobre coeficientes e índices; também não se preocupa com alcance de metas e resultados, eficácia ou eficiência das ações desenvolvidas na política pública correlata – PNPSR. Ao teorizar a história dos conceitos vadiagem, mendicância e *situação de rua*, os procedimentos metodológicos buscam compreender o alcance desses conceitos às realidades sociais que deles emergem,

observando-se a perspectiva do “desenvolvimento como liberdade” ou, a liberdade como efetivação do desenvolvimento (SEN, 2009:32).

De acordo com Sen (2009), a preocupação que se tem com o sujeito, na concepção de desenvolvimento, é em relação às reais possibilidades do exercício de liberdades, tendo em vista a necessidade de uma estrutura de Estado que lhe permita alcançar as capacidades e as habilidades de ser e de escolher livremente o que quer e o que precisa para satisfazer os interesses de pessoa humana.

A visão de Sen (2009:33) é que o indivíduo deve ter consciência e condições de transformação para a “condição de agente”, indicando um sujeito atuante, capaz de provocar mudanças no contexto social; que participa do processo e envolve-se em nas atividades da sociedade. Por outro lado, a efetivação ou não da condição de ‘agente participativo’ depende da análise do conceito *situação de rua*. Assim, ao discorrer sobre as liberdades substantivas, nesta pesquisa, os pressupostos teóricos da história dos conceitos conferem o embasamento necessário à contextualização da temática no âmbito do desenvolvimento.

Ao discorrer sobre a *situação de rua*, os elementos de confluência ou de relacionamento são a vadiagem e a mendicância; esses dois últimos conceitos conferem o suporte histórico, para que o primeiro possa despontar com força política, nos dias atuais. Para tanto, o marco temporal é o século XIX, período em que a história experimentou maior preocupação com os direitos humanos. Todavia, a contextualização que faz nesta pesquisa sobre os direitos humanos no século XXI e a *situação de rua* não está adstrita ao campo formal, mas num conteúdo moral, onde, segundo Finnis (2007), todos tem o direito de ter um plano de vida digno, e todos os cidadãos são responsáveis para com o próximo, a fim de garantir o efetivo exercício dos direitos humanos.

4 RESULTADOS E ANÁLISE CRÍTICA DOS DADOS

4.1 APRESENTAÇÃO DO ACERVO ANALÍTICO

Este capítulo tem como objetivo descrever e interpretar os dados coletados na pesquisa documental. A pesquisa foi estruturada em torno de três objetivos específicos: a) Identificar, nas políticas públicas de assistência social dos governos de FHC a temática da proteção social especial destinada ao enfrentamento do fenômeno *situação de rua*; estudar a transformação histórica do fenômeno da *vadiagem*, confrontando-o com o fenômeno da *situação de rua* no Brasil; estudar o processo de construção do conceito *situação de rua*, a fim de identificar e descrever elementos de confluência desse conceito com a realidade.

São basicamente três circunstâncias elementares que justificam o desenvolvimento desta análise: primeiro, que nos governos referidos a temática da proteção social especial deixou de ser apenas um 'estado de coisas', passando a fazer parte das agendas políticas dos governos; segundo, porque, ao se efetivar a assistência social no Brasil, com a delineação da proteção social especial na LOAS (1993), o fenômeno *situação de rua* não foi abordado de forma específica; vindo a compor as agendas políticas apenas no ano de 2005 e, por fim, com a criação do GTI, no mesmo ano, várias ações foram desenvolvidas no sentido de formular uma política pública que amparasse essa parcela da população. Nessa terceira fase, observa-se a movimentação de grupos sociais e políticos, com a produção de documentos públicos relevantes, como (explicar); e a formulação da PNPSR, no ano de 2009, quando, então, se delimitou o fenômeno, no plano dos conceitos e como objeto de uma política pública social.

Todavia, o conceito formulado para designar essa condição social, reúne em um único complemento - *situação de rua*, diversas condições dessa população; condições essas que indicam ou ao menos sugerem autonomia, no campo da história dos conceitos; isto é; caso fossem destacadas para análise, uma a uma dessas condições, teriam, à luz dos pressupostos teóricos da história dos conceitos, conteúdo político, e, justificam, como fatores de transformações sociais, serem contextualizados no tempo histórico (Koselleck, 2011:109). Conforme abordado na

Consulta Pública/MDS (2008:3), a PNPSR se caracteriza como intersetorial, com ênfase para a “articulação entre os sujeitos sociais diversos [...] para enfrentar problemas complexos”. Segundo Junqueira (1999:27), a intersetorialidade constitui uma nova concepção de pensar as políticas públicas, no sentido do planejamento, execução e controle, com garantia de “acesso igual dos desiguais. Por isso a relevância em situar essa característica da PNPSR com o alcance das ações em relação à complexidade do fenômeno, cujo conteúdo social e político é a *situação de rua*.

Para Koselleck (2011) a história dos conceitos não pode ser dissociada da história social. Os conceitos, dotados de conteúdo representativo das ideologias da história social, indicam chaves que podem direcionar para a compreensão dos sistemas políticos sociais.

Os conceitos são complexos por natureza, e diferenciam-se substancialmente das “comunidades linguísticas organizadas” (língua e fala), justamente pelo conteúdo que carregam ao longo das construções históricas; são “vocábulos nos quais se concentra uma multiplicidade de significados”. Para ser um conceito, deve possuir conteúdo; um conceito reúne em si diferentes totalidades de sentido; por isso, trata-se de unidade de análise altamente polissêmicas. (KOSELLECK, 2011:107- 109).

Partindo do pressuposto de que os tempos históricos são contínuos, e, que a limitação objetiva traçada pelo homem é tão somente uma forma de guiá-lo dentro desse tempo histórico, portanto, as sociedades seguem as suas direções baseando-se nas construções da história social com olhar para o passado e para o futuro, porque o tempo presente, este representa o ser e o estar, mas é efêmero, tão logo se transforme em passado.

Assim, um conceito é a interação de tempos históricos; dessa forma, numa análise fundada na história os conceitos, várias fontes de pesquisa ‘podem’ ser utilizadas, Koselleck (1992; 2011), de modo que se possa demonstrar, com fluidez, a influência mútua entre contextos e conceitos.

Nesse sentido, a história dos conceitos é método, e como tal, preocupa-se com o rigor da seleção das fontes de pesquisa, e com o cotejo dos termos, que devem ser dotados de conteúdo social e político. Por isso, não há como estruturar uma análise/historicização apartada das fontes linguísticas e da história social. Dessa forma, Koselleck (2011) utiliza em seu método, a semântica, como um

procedimento que visa desvelar as intencionalidades dos atos de fala dos sujeitos (SEARLE, 2006).

Nesse ponto, a língua, como construção social, dá a sua parcela de contribuição e, consolida o caráter científico da história dos conceitos; mas é pela semântica, que esses fundamentos são alicerçados. A linguagem permite que o sujeito expresse e, mais do que isso, também, articule a sua visão de mundo por meio dos atos de fala.

Ainda assim, é preciso questionar o quão significativo é essa relação/expressão para a história conceitual. Enquanto a semântica política é o elemento facilitador; a ponte entre a significação e a ressignificação, porque os conceitos são constructos de ressignificação do homem no tempo e no espaço. Assim, o tempo (diacronia) e os fatos sociais articulados (sincronia) vão constituir o significado histórico perseguido por Koselleck (1992; 2011), por meio de uma semântica política, em uma história dos conceitos.

Para essa discussão é importante deixar claro que um conceito não se confunde com o signo linguístico; em que pese ser construído a partir dele (signo – palavra); também é importante esclarecer que as significações ou a semântica dos signos linguísticos também não exaurem a construção do conceito; por assim dizer, as ressignificações, estas são extremamente relevantes à história dos conceitos, porque nelas está contida a essência das transformações da história social no tempo histórico. Por isso, fala-se em semântica política.

A história dos conceitos põe em evidência, a pluralidade dos significados em tempos diferentes (contexto sincrônico e diacrônico); separando-os, independentemente do caráter arbitrário do signo linguístico. “Uma vez cunhado, um conceito passa a conter em si, do ponto de vista exclusivamente linguístico, a possibilidade de ser empregado de maneira generalizante, de construir tipos ou permitir ângulos de vista para comparação” (KOSELLECK 2011, p. 115).

Nesta análise, a contextualização é aplicada para os conceitos vadiagem; mendicância e *situação de rua*, numa abordagem histórica e conceitual. Dessa forma, no tempo presente, em seu “espaço de experiência”, um contexto buscará os recortes de conteúdo do passado; dando-lhe novas interpretações (ressignificações), até que se possa vislumbrar um “horizonte de expectativas” (Koselleck, 2011), isto é, possibilidades de transformações. Em síntese, a história dos conceitos tem como objetivo identificar alterações semânticas ocorridas no processo de transformação

social e política das sociedades.

Após uma exegese sobre a história dos conceitos e da demonstração de operacionalidade dos seus pressupostos teóricos, o passo seguinte tem como objetivo contextualizar os conceitos *vadiagem* e *mendicância* com as relações sociais contemporâneas, a partir de fragmentos da história social, extraídos das fontes selecionadas para a composição desta pesquisa: dicionários e documentos públicos.

4.1.1 Descrição metodológica para análise dos dados históricos

Nesta etapa, a intenção é apreender as chaves indicadoras das transformações sociais que possam orientar a relação de permanência, transformação ou inovação do conceito no percurso traçado pelo tempo histórico e, só então, responder ao questionamento proposto para a realização desta pesquisa: em que medida os conceitos e os discursos sobre o morador de rua operam nas políticas públicas de proteção social especial?

O questionamento desta pesquisa representa a inquietação diante do fenômeno; por isso, acredita-se na relevância de, ao menos se propor um debate, no âmbito das políticas públicas, sobre as diversas concepções que podem estar subjacentes ao conceito *situação de rua*, na PNPSR. Nesse viés, para o desenvolvimento do tema, objetivo geral é uma análise do processo de construção e das concepções do termo *situação de rua*, empregado na formulação da política pública.

Para Koselleck (2011:102) somente por meio de uma semântica política é possível uma compreensão das ressignificações dos conceitos no tempo histórico; o que o autor denominou de “batalha semântica”. Assim, é preciso ultrapassar a razão do signo linguístico, com toda sua arbitrariedade, ir além do campo lexical; atrever-se no campo da semântica; mas, na semântica, é necessário aprofundamento dos discursos idealizadores das forças políticas, para, enfim, esclarecer a história conceitual.

Conforme Koselleck (2011:103), um conceito, para ser considerado como tal, deve ser teorizado; depreende-se uma exigência mínima metodológica, que é a “obrigação de compreender os conflitos sociais e políticos do passado por meio das

delimitações conceituais e da interpretação dos usos da linguagem feitos pelos contemporâneos de então”.

Assim sendo, em como forma de seguir o mínimo exigido na metodologia da história dos conceitos, para a pesquisa conceitual, foi fixado um ponto de partida que pudesse nortear análises. Vaisman (2006:340) denomina de “primeiro momento da concreção”, ou “nódulo elementar”, que pode se “transfigurar a qualquer momento”.

Assim, foi selecionado o conceito *vadiagem*, em primeiro momento; uma escolha tão somente norteadora, que não significou o engessamento das propostas da pesquisa quanto à possibilidade de alterar o ângulo de visão em relação aos conceitos utilizados como paradigmas. Posteriormente, optou por acrescentar a mendicância como unidade de análise.

Através de um estudo comparado de conceitos, foram cotejadas duas categorias sociais, representadas na *vadiagem* e na *mendicância*, tendo em vista que, para ambas, a história social indicou uma profunda interação, tanto em relação ao tempo, quanto em relação aos espaços sociais nos quais os sujeitos construíram ou, ganharam suas identidades.

Não se sabe ao certo, quem era vadio ou quem era o mendigo, apesar de haver políticas de diferenciação, na prática, não foram identificados dados objetivos que indicassem um ou outro. Assim, o vadio do século XIX era identificado como medida de política pública.

[...] a identificação de sujeitos considerados vadios refletia (e produzia) uma determinada representação do conjunto de indivíduos que compunham esse país; tudo isso em meio a um contexto de fervoroso debate sobre a construção da nação. Por isso mesmo dois projetos se afirmavam e, apesar de distintos, eram implementados simultaneamente pelo Estado: o da individuação, de um lado, e a formação nacional, de outro (SCHWARCZ, 2004:789).

Fato é que essas duas representações sociais indicam profunda interação de atores e de espaços de construção; características que podem também ser visualizadas na *situação de rua*, inquietação desta pesquisa. Ademais, demonstrou-se, ao longo da pesquisa desenvolvida, que essas duas representações sociais foram alvo de políticas disciplinadoras enérgicas; por não dizer, discriminadoras e estigmatizantes, ao longo da história. Cunha (2002:527, apud SCHWARCZ,

2004:789-790), desenvolve uma crítica profunda quanto às medidas adotadas desde a época colonial sobre as diferenças individuais e sociais, transformadas em verdadeiros modelos “racialistas” contra os vadios; assim, complementa: “o corpo se transforma no território privilegiado para os discursos sobre as diferenças individuais e sociais [...]”. Concluindo que a história da “invenção do vadio resultou em uma inversão do princípio aparentemente simples: quando a hierarquia colonial se fez presunção igualitária”.

A história social demonstrou também que as políticas disciplinadoras aplicadas no Brasil são aquelas utilizadas na Europa⁶³, para conter a massa de *gentes* que se aglomerava nos centros urbanos no final do século XVIII; com graves incursões nos séculos seguintes. Com maior rigor e severidade, em 1824, na Inglaterra, houve a separação⁶⁴ dos vadios⁶⁵ em três classes: ociosos e desregrados; velhacos e vagabundos; e vagabundos incorrigíveis. Essas três categorias eram compostas por todo tipo de gente: ‘mendigos’, ‘ambulantes’, ‘pedintes’, ‘sem recursos’, ‘os que nada podem’, ‘sem trabalho’, transeuntes, indigentes, dentre outros (PIRAGIBE, 1928:71-74).

Basicamente, toda Europa adotava políticas públicas de contenção da vadiagem e mendicância com fundamento no trabalho disciplinador e obrigatório. Segundo Piragibe (1928:72), “a Inglaterra só conseguiu conservar uma legislação enérgica em relação aos vagabundos, porque naquele país nada pode desculpar a vadiagem por falta de recursos”.

Segundo Piragibe (1928:89), na França havia uma clara diferença entre o vagabundo e o mendigo: “a vagabundagem é um delito”; a mendicidade, esta era tratada com “relativa doçura”. Na Holanda, o vadio era aquele que levava uma vida errante, sem possuir meios de subsistências; já a mendicidade só era punida se exercida publicamente. Na Alemanha, o Código Penal fazia a distinção entre mendigo e vadio, todavia, o mendigo poderia ser punido com as mesmas penas do

⁶³ Na França a vadiagem e mendicância incomodavam tanto a sociedade ao ponto do Estado, por intermédio da Academia de Ciências e Letras de Chalon sur Marne promover um concurso, em 1777, com a seguinte temática: “quais os meios de acabar com a mendicidade na França e, transformar os ‘mendigos’ em indivíduos úteis ao Estado. (PIRAGIBE, 1928:85).

⁶⁴ Essa classificação também já havia sido imposta em 1388 (válidos e inválidos ao trabalho), com condenação à pena de açoites público e mutilações. (PIRAGIBE, 1928:70).

⁶⁵ Percebe-se a influência do Direito Inglês também na América do Norte, em relação à coqueituação da vadiagem. “A palavra *vagabond*, *vagrando* e *tramp* se equivalem e correspondem à pessoa que vive ociosamente, sem domicílio fixo, recusando o trabalho e entregando-se à mendicância, ou melhor, é a pessoa que anda de *logar* em *logar*, mendigando ou vivendo sem trabalho e sem conhecidos meios de subsistência [sic] (PIRAGIBE, 1924:78).

vadio, diferente dos demais países da Europa, que diferenciava as penas para as duas condutas. Na Bélgica, classificavam-se os mendigos de profissão; os vadios por hábito; os vadios costumeiros e os vadios rufiões; os vadios profissionais; os vadios incorrigíveis.

Assim, as políticas foram implementadas nos países europeus, e estendidas aos países colonizados, caso do Brasil, nos mesmos moldes e objetivos: ‘higienizar’ as cidades e ‘educar’ para e por meio do trabalho; mas inseridos num contexto social no qual, o único local em que, para essa população havia uma vaga certa, eram as colônias correicionais, essa era a visão do século XIX, no Brasil, quando foram fundadas várias colônias correicionais para os “desvalidos”; “desfavorecidos”; “abandonados” e “desfavorecidos da fortuna” (PIRAGIBE, 1928:63-69).

Em um estudo de caso de uma sentença penal condenatória referente ao crime de vadiagem, Piragibe (1928:45-48), para afastar a imposição da pena de prisão mais uma vez ao réu, que já indicava diversas prisões pelo mesmo crime:

Está aberto o caminho par do soffrimento. Condemnado, vae para a Colonia, onde nada aprende, onde nada ganha, para voltar, pouco depois, industriado no vicio e de atemão indicado a ingressar á Colonia distante. Esas idas e vindas, essas entradas e saídas no presídio se repetem por cinco, dez, quinze e mais vezes. Semelhante situação não pode merecer o amparo da Justiça [sic].

Há vários conceitos utilizados para dar corpo e forma às pessoas que vivem na mendicância; na vadiagem, ou em situação de rua. De acordo com Snow (1998) apud Pereira (2009: 76-77), são “diferentes nomenclaturas” utilizadas na caracterização dos sujeitos; sobre as relações sinonímicas e conceituais, o tema será tratado na análise de dados, próximo tópico desta pesquisa.

Na década de 1980, surgiu a figura do ‘catador de lixo’. Espécie de metamorfose de uma figura que por séculos ficou atrelada à ideia de ‘pedinte’ famigerado – o mendigo da década de 80 ‘escancarava’ a inexistência do mínimo de condições de sobrevivência; deste modo, passaria a trabalhar o lixo, os restos da sociedade, e dele, tirar o seu sustento. Causando estranheza por onde passava, ocupavam os espaços públicos; vasculhavam o lixo, recolhiam o que podiam (NEVES, 2010).

Trata-se de uma categoria cuja origem era a mendicância e, que no final da década de 90, conseguiu visibilidade⁶⁶ - antes, transeuntes (mendigos); hoje, ‘catadores de lixo’. Surge, assim, uma nova representação social; caracterizada pela ocupação das áreas públicas disponíveis ao abrigo e, trabalhando na coleta de lixo. Ao mesmo tempo, esboçam que não cabe mais aplicar para esses sujeitos a mesma classificação utilizada para categorizar as pessoas em *situação de rua*. Vê-se o início da construção do “catador de lixo como categoria profissional”; um novo conceito, imerso em velhos hábitos de sobrevivência e de vivência nas ruas, como ressalta Neves (2010:114-115):

Pela ocupação de praças, jardins, viadutos, praias, cabines de Telefone, portas de igreja, do vasculhamento dos depósitos de lixo e de todo o mal-estar que essas práticas provocavam, tais novos transeuntes tiveram assegurada uma visibilidade nacional e internacional. [...] Como pensar a representação de uma pobreza “relaxada”: corpos a dormirem, a comerem, a beberem, a praticarem relações sexuais, mas também a trabalharem na coleta de lixo, contudo, atividades privadas e públicas exibidas a todos os olhares.

Feitas as incursões da história social que consolida esta pesquisa no eixo principiológico da história dos conceitos (Koselleck, 1992; 2011), cabe ainda esclarecer porque a vadiagem e a mendicância foram selecionadas e, em que medida, ambos os conceitos subsidiam as análises da *situação de rua*. Nesse sentido, seguem a análise de dados, com a apresentação do ‘ponto de partida’.

4.1.2 Análise dos dados e delimitação do ‘ponto de partida’

Ressalta-se que, em primeiro momento, a opção foi de trabalhar apenas com um conceito paradigmático; que tornasse palpável o desenvolvimento da pesquisa, por isso, o eixo organizador estabelecido foi a vadiagem; foi esta a representação social que serviu de ponto de partida, ou “nódulo elementar”, por ser

⁶⁶ Segundo Bortoli (2009:106), em 1999 aconteceu o primeiro Encontro Nacional dos Catadores de Papel. Em 2001, houve o primeiro Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis em Brasília; em 2003, foi realizado o 1º Congresso Latino-Americano de Catadores de Materiais Recicláveis em Caxias do Sul. As suas reivindicações: alimentação, moradia, condições mínimas de vida, inclusão no processo de gestão dos resíduos; criação de postos de trabalho. No Brasil, a profissão de catador de lixo foi reconhecida oficialmente em 2002, pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Faltam ainda estudos sólidos no sentido de esclarecer objetivamente as origens dessa nova representação social.

altamente expressivo diante das semelhanças com o objeto – *situação de rua* (VAISMAN, 2006:340).

Segundo Vaisman (2006:339), a escolha do elemento norteador da pesquisa - “o nódulo elementar” deve ser criteriosa, pois este é o “ponto de partida significativo”; um guia que busca da “concreção” e “singularização”. Ademais, a marca essencial do sucesso da escolha desse referencial está no potencial que as realidades tem de dar sentido ao ‘nódulo elementar’; e de contextualizá-lo harmoniosamente com a dinâmica das transformações sociais, certo de que, a qualquer momento, modificá-lo, como forma de acompanhar esse dinamismo.

Assim, elegeu-se a vadiagem, um conceito profundamente marcado por uma carga histórica e política no decurso das transformações da sociedade (Piragibe, 1928). Todavia, houve também a necessidade de integrar a mendicância na composição do ‘ponto de partida. O que não ocasionou mudanças na metodologia proposta, tão pouco enfraqueceu o seu objetivo principal, que é o estudo do conceito *situação de rua*.

Vaisman (2006:340) esclarece que, ao se eleger o “nódulo elementar”, não significa que haverá um engessamento em torno dessa escolha. A qualquer momento, esse ‘ponto de partida’ poderá fundir-se com novas representações (determinações), “extraídas e estabelecidas a partir do real”, o que legitima a abordagem da mendicância nos estudos sobre a história social (VAISMAN, 2006:340).

A abstração aqui compreendida é o primeiro momento da concreção, não é um contorno fixo, mas um nódulo elementar pronto a se transfigurar no roteiro especificador, singularizador, o da concreção, como já referido. [...] é posta como ponto de partida significativo, fundindo-se com novas determinações que vão sendo extraídas e estabelecidas a partir do próprio real. Vale dizer, não se trata de um procedimento regido por regras formais ou por uma normatividade arbitrária.

Essa determinação inicial, tida como necessária e dinâmica, deve estar pronta para interagir com outros conceitos. Todavia, essa “articulação” e “abertura” não são livres, por isso, a necessidade de fixar o “ponto de partida significativo” de partida (‘nódulo elementar’), por ser ele o direcionador das articulações; também não são caóticas, porque devem manter a organização proposta na metodologia da pesquisa (VAISMAN, 2006:339).

O conceito, de um lado, afirma, estabelece, põe uma determinação; opera, pois, uma representação. Simultaneamente, o conceito se mantém como abstração, isto é, *incompleto*, aberto assim, para se articular com outros conceitos, formando assim, permitindo assim, ou ainda, “pedindo” assim, o concurso de outros conceitos com os quais forma então um feixe de abstrações que possui a função da determinação, da especificação. Tal abertura e articulação não são “livres”, ou caóticas.

Assim, na medida em que se avançava na pesquisa documental, as fontes indicavam estreita relação entre a vadiagem e a mendicância; uma relação que não está apenas sob um ponto da semiótica⁶⁷; daquilo que os olhos veem, em primeiro plano – a imagem, o símbolo; mas, sobretudo, na essência dos conteúdos e nas origens⁶⁸.

Na tentativa de dissociá-los, a impressão que se tinha era de *mutilação*, indicando que um conceito era tão significativo quanto o outro para a história conceitual, de modo que a não aplicação poderia dificultar a compreensão do terceiro conceito – *situação de rua*. Até porque, a história social indicou que, ambos, com raízes no mesmo tempo histórico, estabeleceram suas pontes para contemporaneidade: para a mendicância, a política de disciplinamento foi revogada somente no ano de 2009; quanto à vadiagem, a revogação da norma encontra-se, ainda, em apreciação no Senado Federal⁶⁹.

Conforme exposto, a mendicância passou a ser considerada, tal qual a vadiagem, em justaposição, um ‘ponto de partida significativo’ desta análise. Sendo que a mudança foi justificada pelas razões de similitude entre as duas condições e, também, pelo fato de a rua representar o lugar de construto social desses dois fenômenos. Assim, o questionamento que se fez para essa incursão foi: afinal, do que se trata quando o assunto é mendicância, vadiagem ou *situação de rua*?

Em síntese, para a vadiagem e mendicância no Brasil, verificou-se que o Estado seguiu a tradição europeia no sentido do disciplinamento e do controle social enérgico (Piragibe, 1928). Já para a *situação de rua*, o seu sentido modal e situacional integraram as agendas políticas no século XXI. Precisamente, o marco

⁶⁷ Na análise de aspectos semióticos, orienta-se que as palavras estejam sempre associadas às imagens (juntas), e que sejam analisadas como signos linguísticos – observando-se o significante e os significados, que são as percepções que o sujeito tem em relação ao objeto visto (MAGALHÃES, 2005:245).

⁶⁸ A semiótica ou semiologia compreende os estudos gerais dos signos linguísticos: sons, imagens, gestos. Diferente da linguística que se restringe à linguagem (KOCK; SILVA, 1991).

⁶⁹ No Brasil, uma lei, para entrar em vigor, passa pela apreciação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF/1988).

teórico dos debates foi o ano de 2005; após a formulação da PNAS/2004 e; com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), no ano de 2006, “[...] com a finalidade de elaborar diretrizes técnicas e propor medidas necessárias para a criação de programas para população em situação de rua na organização dos serviços de assistência [...]” (Consulta Pública, 2006:2). Todavia, não se podem desprezar os vários debates e encontros públicos sobre a população em situação de rua⁷⁰. A criação da política da PNPSR ocorreu apenas no ano de 2009.

O percurso em busca da história social dos conceitos em outros tempos históricos justificou-se ante a imposição de que não há como estruturar uma história dos conceitos sem uma abordagem da história social (Koselleck, 2006), porque é na história social, que se buscará o conteúdo que dará significância (sentido) aos conceitos estudados.

Todavia, foi necessário delimitar um tempo histórico para a demonstração dos fatos e dos elementos chaves que indicam se esses fatos são relevantes ou não à história do conceito. Segundo Russen (2007), o passado tem, sobretudo, a função de dar substância ao presente; não podendo o presente afirmar uma realidade que não pertence ao passado, modificando os fatos, ou distorcendo-os.

Nesta pesquisa, o recorte temporal foi estabelecido tendo como base as incursões históricas da vadiagem e mendicância, com fatos relacionados desde o século XIV até a contemporaneidade. Em segunda fase, optou-se pelo período dos governos de FHC (1995-2000) e Lula (2001-2010), porque foi nesse período da história do Brasil, que a situação de rua foi inserida como objeto de política pública social e, portanto, carecedor do amparo da proteção social especial (PNAS/2004). Mas, esse recorte tem como objetivo situar a formulação do conceito, não se estendendo para apontamentos sobre os respectivos governos presidenciais.

O distanciamento temporal do marco histórico está relacionado à necessidade de conhecer a história social na qual os conceitos foram significativos no sentido de indicar uma origem, porém contextualizada, das suas percepções. É, pois, a inquietação de saber quando determinado conceito, pelo uso, passou a representar determinados conflitos sociais, e em que plano esses conflitos eram significativos.

Com o propósito de conhecer a historia social desses conceitos, buscou-

⁷⁰ Os primeiros movimentos e debates sobre a população em situação ocorreram no final da década de 90, com surgimento do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPSR).

se uma avaliação no plano da semântica política, a fim de constatar se, no tempo presente, foram mantidas as mesmas percepções históricas do passado, ou se, de alguma forma, foram ressignificados. Segundo Koselleck (2011) é possível perseguir o futuro, pois este está delineado por uma 'chave' contextualizada no campo da história social, com marcadores temporais e conceituais já definidos.

As abordagens dos séculos subsequentes justificam-se pela imposição de um tempo histórico contínuo. Assim, são relevantes para esta pesquisa as intervenções sobre as transformações sociais ocorridas no Brasil, com grande realce para o final o século XIX, quando se deu a introdução do trabalho livre no Brasil (Kovarick, 1994) e, as incursões de ideologias⁷¹ de poder pela força de trabalho.

Como esses contextos históricos indicam elementos-chave de transformação social do Brasil, foram selecionadas as fontes históricas e bibliográficas, de períodos nos quais a percepção de vadiagem e mendicância, como unidades significativas de análise, operavam como objetos de políticas públicas de disciplinamento e controle social; e, ao mesmo tempo, no Brasil, observavam-se profundas mudanças nacionais⁷², tanto no sentido de formação das forças políticas, quanto no sentido de modificação da base econômica do país. Sendo assim, destacam-se os séculos XIX, XX e XXI, como chaves temporais, que delimitam as grelhas de análise do conteúdo histórico da pesquisa.

4.1.3 Grelha de análise para obtenção de conteúdo analítico

Para facilitar a análise dos dados obtidos, e também, com o zelo de não se afastar dos procedimentos metodológicos descritos para uma história dos conceitos (Koselleck, 1992), os dados foram avaliados em etapas; todas correspondentes e complementares; um arranjo que facilitou o esquadramento da

⁷¹ Nesta pesquisa, segue-se o entendimento de Fiori (2003:24, sobre a ideologia, compreendida como a forma de expressão dos discursos que ditam os processos de assujeitamento dos sujeitos. Na análise do discurso, considera-se que o discurso materializa a ideologia, constituindo-se no lugar teórico em que se pode observar a relação da língua com a ideologia. Segundo Orlandi (2010:46), significa a "condição para constituição dos sujeitos e dos sentidos". Ainda sobre o conceito de ideologia, Fiorin (2003:28): "A esse conjunto de ideias, a essas representações que servem para justificar e explicar a ordem social, as condições de vida do homem e as relações que ele mantém com os outros homens é o que comumente se chama ideologia".

⁷² Sobre as mudanças nacionais, ver Fausto (2006): história social do Brasil: de 1889-1930: primeira república; 1930-1945: Estado getulista; 1945-1964: as experiências do Brasil com a Democracia; 1964-1984: do regime militar à transição para a Democracia.

história social dos conceitos, e o aprofundamento necessário à pesquisa. Com as adaptações necessárias para esta pesquisa, e, respeitando-se o perfil dos objetos analisados, os procedimentos metodológicos adotados na análise dos dados consistem em (VILLAS BOAS; SOUSA, 2011:206-217):

- Identificação de um dos “eixos que organizam, atualmente, as representações sociais” da vadiagem e mendicância, “em função da reiteração do discurso”, como propõe Sousa e Arruda (2006) *apud* Villas Boas; Sousa, (2011:206). Elegeu-se como ponto de partida para esta análise a *vadiagem* e a *mendicância*, pelo conteúdo e significação no campo da história social; conforme justificado anteriormente.

- Elaboração de uma ‘lista de associações’ contendo sinônimos (os antônimos não foram listados; apenas observados), e atributos (sinônimos derivados) dos ‘eixos selecionados’. Ainda na fase de análise dados, tomou-se o cuidado de fixar um padrão de controle em relação à coleta dos vocábulos da história social, da pesquisa. Essa técnica é indicada por Koselleck (2011:103), e tem como objetivo evitar a transposição descuidada para o passado, de expressões contemporâneas. Ademais, ressalta o autor (2011), a “história dos conceitos é em primeiro lugar, um método especializado da crítica das fontes que atenta para o emprego de termos relevantes do ponto de vista social e político”.

Assim, procedeu-se à coleta dos vocábulos comparativos e de seus sinônimos em dicionários do século XIX, que serviram como ferramenta de modulação temporal. Como ponto de partida para esta etapa, iniciou-se a consulta dos verbetes vadiagem e mendicância em três dicionários do século XIX, e de sinônimos derivados desses verbetes, construindo-se, assim, um banco de palavras que serviram de aporte para as fases seguintes da análise.

Foram formulados quadros de análise para os conceitos vadiagem e mendicância, de modo a permitir a individualização dos vocábulos semânticos de cada um, analisando-os, também, separadamente; isto porque, como a carga semântica em alguns momentos tende a ser coincidente, o risco de interpretações equivocadas seria alto. Os resultados alcançados indicaram a permanência do “conjunto semântico⁷³” nos discursos contemporâneos; o que permitiu prosseguir

⁷³ De acordo com a metodologia sugerida por Villas Boas; Sousa (2011:206-217), sobre a relevância de se identificar, para uma história do conceito, a permanência do conjunto semântico na estrutura da pesquisa.

com essa técnica.

A análise não se exauriu nesse ponto; foi preciso continuar com as correlações semânticas nos textos históricos (na contextualização da história social). Isso, porque, as intenções discursivas dos sujeitos são reveladas pelas escolhas lexicais, que somente podem ser apreendidas nos textos históricos aqui analisados; nas contextualizações. Como ressaltam Lopes e Pietroforte (2004), não existem sinônimos perfeitos, mas aproximação de sentidos. Ademais, nem todos os sinônimos são 'intercambiáveis' em todos os contextos, em especial, devido às imposições ideológicas dos sujeitos.

Quadro 1 – Vadiagem – lista de associação

abatido	decadencia	infame	penuri	transgredir
abjeto	decadente	infecundo	penúria escassez	trapaceiro
acaso	declínio	infeliz	perigo	troca-pernas
adiaça	defeito	inopia	pernicioso	tuna
afastar	defietuoso	insignificante	pobre	tunador
andadeiro	defraudar	inutil	pobretão	tunante
andador	depauperado	lacao	pobreza	useiro
andança	desembaraçaddo	lazer	pobreza extrema	vacante
andante	desempregago	lesar	pordioseros	vacatura
andar	desfavorecido	leva a vida	pouco produtivo	vacilante
andar em pagode	desimpedido	leviano	precário	vadeação
andarilho	desocupado	ludibriar	precisar	vadeável
andeiro	despresível	má indole	preguiçoso	vade-retro
andejo	desprezo	má intenção	preto cozinheiro	vadiação
apartado	desprovido	mal	privado de	vadeo
ardil	Deus me livre	malgrado	problema	vadiar
ardiloso	devoluto	malgrado	próprio de gente ociosa	vadiaria
arreda-te	digno de lástima	mania	afastado do convívio social	vadiice
arredio	duvidoso	matulagem	recorrer	vadio
astucioso	embusteiro	mau costume	reles	vadiote
atoleimado	empobrecimento	mendigo	reprovação	vaga
atraiçoar	enganar	mentir	reprovável	vagabundagem
balda	erradio	miserável	ruína	vagabunderar
biltre	errante	miseria	sair	vagabundo
bolar sem direção	errar	muito pobre	se recursos	vagação
burlar	erroneo	multidão de gente ordinária	sem caráter	vagamundo
caça-fecho	esmoleiro	mundeiro	sem condição social	vagante
cafumango	estéril	não faz nada	sem destino	vagativu
calaveira	eventual	não produz	sem domicílio	vagatura
calça-fecho	fazer a vida	não trabalha	sem emprego	vagueia
calça-foice	folga	necessitar	sem habitação	vagueação
calote	fortuito	nocivo	sem ocupação	vaguear
calungagem	frustado	nomade	sem ofício	vaivem
canalha	iludir	ocasião	sem paradeiro	valdevinos
carecedor	imbecil	ocio	sem preceitos	vão
casual	incapaz	ocioso	sem préstimo	velhaco
casualmente	incerto	ordinário	sem reflexao	velhaco
censurável	inconstante	parvo	sem residencia fixa	vergonhoso
circunstancia	inconveniente	pateta	sem resultado	versatil
conjuntura	indeterminado	pecar	sem trabalho	vezeiro
dano	indigente	pecha	situação*	vida de
danoso	indigno	pechoso	sujeito desclassificado	vil
de má condição	indistinto	pedinte	suspeito	volúvel
de má qualidade	individuo errante	pelintra	torpe	ximbo

Situação: condição ou 'estado de coisa'⁷⁴.

⁷⁴ Por não ser possível apresentar todo o conteúdo do conceito *situação* no quadro de sinônimos, apresenta-se fora da lista, para a pesquisa sinonímica, sendo que o referido conceito está grafado com um asterisco.

Quadro 2 – Mendicância – lista de associação

benefício
caridade
caritativo
dar aos pobres
esmolas
esmoleiro
frade que pedia esmolas
ganhar ou obter dificilmente os meios necessários pra viver
generosidade
humildade
magnanimidade
monges mendicantes
pedinte
retribuição

- Seleção das referências históricas de suporte para a pesquisa das fontes bibliográficas. Essas fontes serão utilizadas para: a) o confronto dos conceitos vadiagem e mendicância com o conceito situação de rua, com aplicação do *software AntConc 3.2.3 RC2w (Windows)* 2011; b) construção de uma ‘matriz de análise’, para extração dos excertos e fichamentos. Essa etapa da análise tem como objetivo a apreensão de traços da semântica política do passado, na contemporaneidade.

Na escolha das fontes históricas utilizadas para confronto com a lista de associações, foram selecionados os seguintes documentos oficiais: Carta Aberta ao Presidente da República (2009); b) Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 - Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento; c) Portaria nº 3.305, de 24 de dezembro de 2009 - Institui o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua; d) Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua 92008; e) Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2009); f) Anais do Seminário Nacional sobre População em Situação de Rua (2008); g) Sumário Executivo para Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua; que serão utilizados para confronto com a lista de associações (quadros nº 1 e 2). Essa escolha se deu tanto pelo caráter normativo que há no Brasil em relação à efetivação de uma política pública, cujo mecanismo é a formulação de instrumento legal (lei ou decreto).

Para a construção de uma ‘matriz de análise’, e extração dos excertos e fichamentos, foram utilizadas as demais fontes históricas (que não os documentos

oficiais); essas fontes tem como finalidade a elaboração de fichamentos, que servirão de aporte para a extração das percepções dos conceitos, de acordo com a contextualização - quadro nº 3, além de esboçar o olhar dos pesquisadores acerca dos conceitos estudados.

Isto posto, ficou estabelecido que a lista de associação tem como marco temporal o século XIX (quadros nº 1 e 2), confrontados com os textos contemporâneos formais.

Quadro nº 3 – Excertos associados à vadiagem, mendicância e situação de rua

Jurisconsulto romano:

Vagabundus proprie dicitur qui per mundo vagatur nec certum habet domicilium in quo habitat. (PIRAGIBE, 1928:50).

Diz-se vagabundo, no sentido próprio, aquele que vaga pelo mundo; não tem domicílio certo. Tradução livre. (**nec**, advérbio, de emprego raro e arcaico, indicando o período clássico romano). (FARIA, 1994, p. 354).

- Vocábulo associado à palavra vadiagem/mendicância: vagar
- Palavra que aparece agregada a esse vocábulo: sem domicílio certo

SÉCULO XIX

(MARSHALL, 1890, *apud* STRAUCH, 1982:25)

POBRES: “Um contingente de pobres cresce tanto nas cidades quanto no campo; com insuficiência de alimento, vestuário, e de alojamento, com educação cedo interrompida, a fim de irem ganhar o sustento no trabalho, ocupando-se, então, durante longas horas em esforços exaustivos, com corpos mal nutridos, e não assim oportunidades de desenvolver suas mais altas faculdades mentais. Sua vida não é necessariamente insalubre e infeliz. Contentando-se com suas afeições para com Deus e o homem, e às vezes mesmo possuindo certa natural delicadeza de sentimentos, podem levar uma vida menos incompleta do que a de muitos que dispõem de maior riqueza material. Mas, com tudo isso, a sua pobreza lhes é grande e quase absoluto mal. Mesmo quando estão bem de saúde, seu esgotamento frequentemente causa agudo mal-estar, seus prazeres são poucos, e quando vem a doença, o sofrimento causado pela pobreza aumenta dez vezes. E, embora um espírito resignado possa conseguir reconciliá-las com esses males, outros há com os quais esse espírito não se acomodará. Com excesso de trabalho e insuficiência de instrução, cansados e deprimidos,

sem sossego e sem lazer, não tem oportunidade de aproveitar o melhor de suas faculdades mentais”

Vocábulo associado à palavra vadiagem/mendicância: ganhar o sustento;

Palavra que aparece agregada a esse vocábulo: contingente de pobres; sem alimentos, vestuário, alojamento; educação interrompida; trabalho, ocupação, esforço exaustivo; corpos mal nutridos; sem oportunidades; insalubridade, infelicidade; natural delicadeza; vida incompleta; sem riqueza material; esgotamento; mal estar; sem prazer; pobreza; males; espírito resignado; excesso de trabalho; insuficiência de instrução; cansados; deprimidos; sem sossego; sem lazer; sem oportunidade; sem proveitos.

SÉCULO XX

SNOW, David; ANDERSON, Leon (1998:324):

Vadio: “A primeira parte do livro ainda desenvolve uma tipologia do povo de rua, apoiada em três dimensões contrastivas: estilos de vida, aspectos cognitivos e tempo de vida nas ruas. Assim, surgem oito categorias: recém deslocados, vacilantes regulares e vacilantes irregulares, andarilhos tradicionais e andarilhos *hippies*, mendigos tradicionais e mendigos *redneck*” (tipo regional do sul dos EUA), e ainda doentes mentais”.

Vocábulo associado à palavra vadiagem/mendicância: ser/estar

Palavra que aparece agregada a esse vocábulo: povo de rua; estilo de vida; cognição; tempo; contraste; categorias; deslocados; vacilantes; andarilhos; *hippies*; mendigos, *redneck*; doentes mentais.

(Moraes, 1921:9): “O problema da vagabundagem é, entretanto, muito sério. (1) são os aspectos variados e desafiam a atenção demorada, não só dos criminalistas, como dos médicos, dos psicólogos, dos economistas e dos administradores públicos”.

Vocábulo associado à palavra vadiagem/mendicância: desafiam

Palavra que aparece agregada a esse vocábulo: problema; aspectos; vagabundagem; administradores; médicos; psicólogos; economistas.

ESTUDOS CONTEMPORÂNEOS: O OLHAR DOS PESQUISADORES

MARCEL, BURSZTIN, 2000:34.

Novo Pobre: “O novo pobre, que poderia se apenas um ator empobrecido, mas integrado, vai aos poucos mostrando suas características. Não é simplesmente alguém que teve suas condições de vida reduzidas por perdas de rendimentos reais, nem é um marginal, nos moldes como se conceituava nos anos 1970. Ele é cada vez mais a expressão do fenômeno crescente da exclusão social. Não é mais um indivíduo que está à margem. Mas, sim, fora do sistema econômico e social prevalente. Não tem acesso ao mercado de trabalho (me, mesmo informal), não tem perspectiva de engajamento (independentemente do seu grau de qualificação profissional) e, cada vez mais, vai ficando de fora dos mecanismos de proteção social do moribundo *welfare state*”

Vocábulo associado à palavra vadiagem/mendicância: ser; não ser; estar fora;

Palavra que aparece agregada a esse vocábulo: novo pobre; ator; não é empobrecido; integrado; condições; perdas; rendimentos; não é marginal; expressão; exclusão social; fora do sistema; sem acesso; sem trabalho; sem perspectivas; sem engajamento; sem proteção social.

“Desprovidas desta referência, as pessoas em situação de rua, apesar de desenvolverem atividades informais, são, sob a ótica do trabalho, frequentemente consideradas como improdutivas, inúteis, preguiçosas e vagabundas. [...] Assim, ocorre a tipificação do indivíduo em situação de rua como vagabundo, incapaz e sujeito que não quer trabalhar, pela sociedade no geral e até por outras pessoas em situação de rua. Aos cidadãos que reproduzem estes estereótipos, o depoimento de José pode ajudá-los a repensar nos valores que possuem acerca da população em situação de rua: “O pessoal que está aqui não é por falta de capacidade. Não é nossa culpa. “Eles acham que não temos aparência, mas não temos como nos cuidar” (TRECHEIRO, Ano X, nº 98, p. 03, *apud* PEREIRA, 2004:49).

Vocábulo associado à palavra vadiagem/mendicância: são vistos como

Palavra que aparece agregada a esse vocábulo: situação de rua; informais; atividades; improdutivas; inúteis; preguiçosas; vagabundas; tipificação; incapaz; sem querer trabalhar; estereotipados; falta de capacidade; sem cuidados.

“Recentemente, o Serviço Social em São Paulo, pensando em ressaltar o caráter processual da vida nas ruas criou a expressão *pessoas situação de rua*, para delimitar as trajetórias (idas e vindas) e enfraquecer a ideia predominante (e pejorativa) de que se trata de pessoas de rua, que não tem outra característica senão o fato de pertencer às ruas da cidade” GIORGETTI, 2006:20.

Vocábulo associado à palavra vadiagem/mendicância: ressaltar/enfraquecer/delimitar; ser; pertencer.

Palavra que aparece agregada a esse vocábulo: situação de rua; idas/vindas;

“Grupo populacional diferenciado”, que pode ser identificado por três condições ou características articuladas: “pobreza extrema⁷⁵, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e; inexistência de moradia convencional ou regular e a utilização da rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente” SILVA, 2006:97-102.

Vocábulo associado à palavra vadiagem/mendicância: identificar

Palavra que aparece agregada a esse vocábulo: diferenciado; grupo; população; condições; características; pobreza extrema; vínculos; família; espaços; moradia; rua; sustento; contingência; temporário; permanente.

“O ponto de partida para delimitação do público alvo tendo em mente as considerações apontadas anteriormente foi a definição utilizada pela SNAS/MDS segundo a qual a população em situação de rua é um grupo populacional heterogêneo constituído por pessoas que possuem em comum a garantia da sobrevivência, por meio de atividades produtivas desenvolvidas nas ruas, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a não referência da moradia regular” (PESQUISA NACIONAL SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA/MDS,2009:19).

Vocábulo associado à palavra vadiagem/mendicância: delimitar; definir; ser.

Palavra que aparece agregada a esse vocábulo: grupo; população; heterogêneo; pessoas; sobrevivência nas ruas; atividades nas ruas; vínculos rompidos; família; fragilidade; sem moradia regular.

“São entendidas como população em situação de rua as pessoas que utilizam, em um dado momento, como local de moradia ou pernoite, espaços de tipos variados, situados sob pontes, marquises, viadutos, à frente de prédios privados e públicos, em espaços públicos não utilizados à noite, em parques, praças, calçadas, praias, embarcações, estações de trem e rodoviárias, à margem de rodovias, em esconderijos abrigados, dentro de galerias subterrâneas, metrô e outras construções com áreas internas ocupáveis, depósitos e prédios fora de uso e outros locais relativamente protegidos do frio e da exposição à violência. Foram ainda consideradas componentes da população em situação de rua as pessoas que dormem em albergues e abrigos, de forma preferencial ou ocasional, alternando o local de repouso noturno entre estas instituições e os locais de rua” (RELATÓRIO FINAL, PRIMEIRO CENSO NACIONAL E PESQUISA AMOSTRAL SOBRE A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, 2008:95).

Vocábulo associado à palavra vadiagem/mendicância: ser/utilizar/estar/usar/dormir

Palavra que aparece agregada a esse vocábulo: sem moradia; pernoite; espaços públicos; pontes; marquises; viadutos; prédios; parques; praças; calçadas; praias;

⁷⁵ Para Silva (2006:100), a pobreza extrema caracteriza-se pela não propriedade dos meios de produção e reduzido ou inexistente acesso às riquezas produzidas socialmente.

embarcações; estações de trem; rodoviárias; margens de rodovias; esconderijos; abrigos; galerias; metrô; construções; áreas ocupáveis; depósitos; locais protegidos do frio; albergues; alternativa e pouso noturno.
“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” (- PNPSR - Artigo 1º, Decreto nº 7.053/2009). Vocábulo associado à palavra vadiagem/mendicância: ser/utilizar/ Palavra que aparece agregada a esse vocábulo: pobreza extrema; moradia; vínculos; família; fragilizados; sem moradia; áreas degradadas; sem sustento;
PARADIGMA: EXCLUSÃO SOCIAL
“É um processo através do qual certos indivíduos são empurrados para a margem da sociedade e impedidos de nela participarem plenamente em virtude da sua pobreza ou da falta de competências básicas e de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, ou ainda em resultado de discriminação. Este facto distancia-os de oportunidades de emprego, rendimento e educação, bem como das redes e actividades sociais e das comunidades. Têm pouco acesso a organismos de poder e decisão e sentem-se, por esse motivo, impotentes e incapazes de assumir o controlo das decisões que afectam as suas vidas quotidianas” (COM, 2003:9). Vocábulo associado à palavra vadiagem/mendicância: ser. Palavra que aparece agregada a esse vocábulo: processo; margem; pobreza; falta de competência; oportunidade; discriminação; sem emprego; sem oportunidades; sem proteção social; sem acesso; desmotivados; impotentes; incapazes;
O conceito de exclusão social é dinâmico, referindo-se tanto a processos quanto a situações consequentes. Mais claramente que o conceito de pobreza, compreendido muito frequentemente como se referindo exclusivamente à renda, ele também esclarece a natureza multidimensional dos mecanismos através dos quais os indivíduos e grupos são excluídos das trocas sociais, das práticas componentes e dos direitos de integração social e de identidade [...] ele vai mesmo além da participação na vida do trabalho, englobando os campos de habitação, educação, saúde e acesso a serviços. (ATINKSON, 1998, <i>apud</i> MDS: CONSULTA PÚBLICA/2008:5). Vocábulo associado à palavra vadiagem/mendicância: ser Palavra que aparece agregada a esse vocábulo: processos; situações; pobreza; renda; multidimensão; exclusão; indivíduos; identidades; habitação; educação; saúde; acesso.

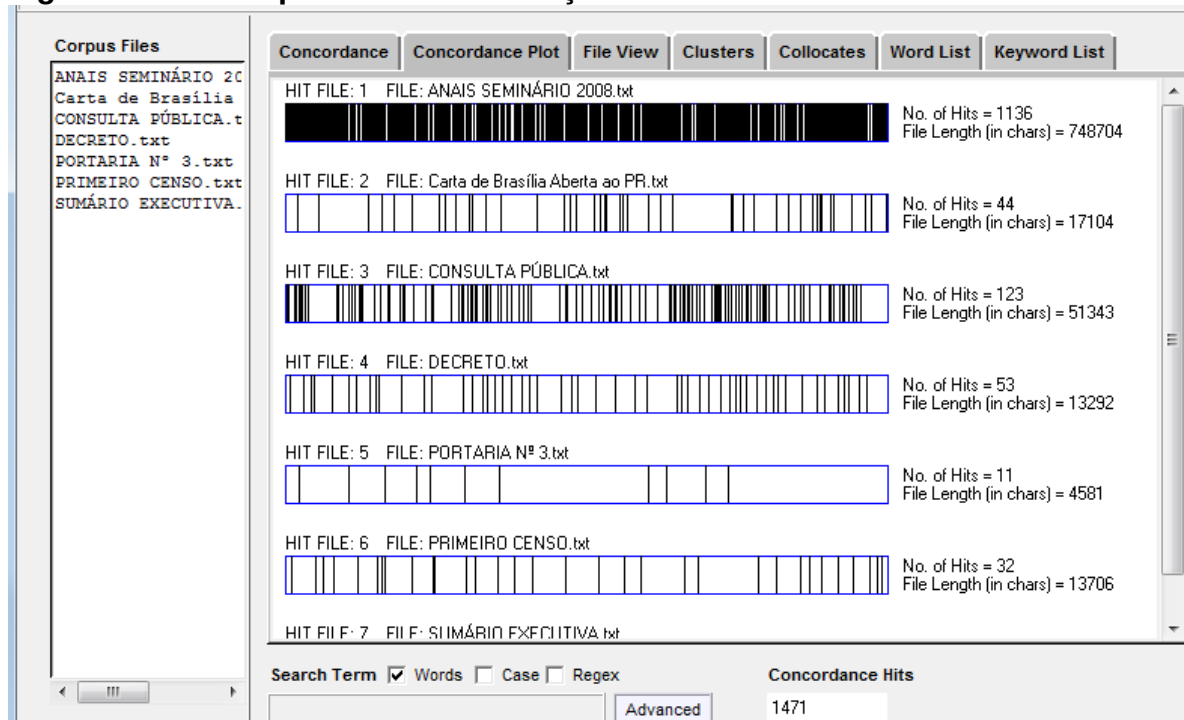
- Descrição dos dados para a análise da frequência sobre a incidência dos vocábulos que direta e indiretamente estão relacionados à situação de vadiagem e mendicância, e indicam situações sinonímicas diretas, ou, derivam dos sinônimos desses vocábulos. Esta etapa tem como objetivo a estruturação de “uma análise estatística textual”, a fim de verificar a frequência de utilização de aplicação de vocábulos em uso no século XIX, na atualidade.

Nesta etapa de análise, todos os vocábulos da lista de associações dos quadros nº 1 e 2 serviram de parâmetro para a comparação nos textos históricos. Os textos que serviram de análise foram: a) Carta Aberta ao Presidente da República (2009); b) Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 - Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento; c) Portaria nº 3.305, de 24 de dezembro de 2009 - Institui o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua; d) Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua (2008); e) Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (2009); f) Anais do Seminário Nacional sobre População em Situação de Rua (2008); g) Sumário Executivo para Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua.

Aplicou-se nesta fase o software de pesquisa textual AntConc 3.2.3 RC2w (Windows) 2011. Verificou-se, nesta etapa que o vocábulo ‘situação ou condição de estado de coisa’, com uso século XIX (figura nº 1), foi fortemente utilizado nos Anais de Seminários, do ano de 2008 e na Consulta Pública sobre População em Situação de Rua, no ano de 2006.

Esses documentos serviram de base para a formulação da PNPSR, no ano de 2009. Dessa forma, infere-se que o uso do conceito ‘situação de rua’ foi amplamente divulgado nas abordagens com o público, na fase que antecedeu a formulação da referida política pública, gestando, no ano de 2009, a consolidação da expressão no documento oficial.

Figura nº 1 – Frequência de associações de vocábulos em uso no século XXI



Todavia, ressalta-se que o uso do conceito *situação de rua*, em substituição a termos como ‘povo da rua’; morador de rua’, deu-se em decorrência do caráter estigmatizante e discriminador dessas estruturas, com objetivo de “ressaltar o caráter processual da vida nas ruas, e enfraquecer as ideias pejorativas” em relação a essa população (Giorgetti, 2006:20). Ocorre que, como se demonstrou no quadro de associações (quadro nº 1), há relação sinonímica entre todos esses conceitos, inclusive *situação de rua*.

Na abordagem das representações sociais⁷⁶, este estudo não se preocupou com as questões de gênero, uma vez que essa temática não faz parte do

⁷⁶ O conceito de representação social pode ser aplicado em diversas áreas das ciências. Nesta análise adota-se, sobretudo a aplicação no âmbito da psicologia social, que trata das relações sociais do indivíduo com a sociedade e, ainda, reflete como esses indivíduos constroem as suas identidades, como sujeitos sociais. A Teoria das Representações Sociais foi desenvolvida no campo das Ciências Sociais, mais especificamente no campo da Psicologia Social pelo psicólogo social romeno naturalizado francês Serge Moscovici em 1961. Nesse sentido, segue, em síntese, a abordagem de Arruda (2002) sobre as representações sociais no campo da Psicologia social. “[...] A psicologia social aborda as representações sociais no âmbito da relação indivíduo-sociedade e de um interesse pela cognição; reflete sobre como os indivíduos, os grupos, os sujeitos sociais, constroem seu conhecimento a partir da sua inscrição social, cultural etc., por um lado, e por outro, como a sociedade se dá a conhecer e constrói esse conhecimento com os indivíduos. Preocupa-se com a interação dos sujeitos e a sociedade para construir a realidade. Como exemplo, na década de 70 e 80 vários atores sociais que explicitam energicamente suas demandas, propondo à ciência novos conceitos a incorporar na análise da realidade, como o de gênero, ou levando-a a repensar

recorte desta pesquisa, e, quando presentes, serviram tão somente para reafirmar a relevância da história social dos conceitos e os conflitos inerentes a essas representações, contextualizadas com a *vadiagem/mendicância* e *situação de rua*.

Por fim, esta análise considerou relevante a abordagem sobre a representação iconográfica dos conceitos, porque, para as várias concepções de vadiagem e mendicidade, no século XIX e XX, sempre houve uma preocupação com relação à presença visual dessas pessoas nas cidades. Se estivessem internadas nas casas de correição, eram porque as políticas de disciplinamento estavam sendo coerentemente aplicadas; de outra sorte, precisavam-se adotar medidas contra a presença daquelas pessoas (PIRAGIBE: 1928).

Na visão de Giorgetti (2006:20), também no século XXI, a imagem dessas pessoas foi fortemente utilizada nas suas caracterizações, ao ponto de, nos debates sobre a formulação da política pública os estudiosos preferirem substituir a expressão ‘moradores de rua’; para *situação de rua*. Em tese, observa-se que, com essa visão, o foco não deveria ser a figura do sujeito sujo e infeliz de outrora, mas a sua condição – desumana, por excelência, e merecedora de transformações. Aceitar a expressão ‘povo da rua’ ou qualquer outra acepção similar era de certa forma, manter-se arraigado nas condições de punição do passado, o que afastava o critério da proteção social especial delineado na CF/88, já estabelecido na PNAS/2004, que, mais tarde, serviria de estrutura central da PNPSR.

A percepção da PNPSR, em transpor o conceito ‘morador de rua’ para o conceito *situação de rua*, ao menos em relação à semântica política, não se mostrou coerente, como demonstrado na análise do quadro de associações de sinônimos – quadro nº 1. Explica-se: dentre os vários conceitos extraídos dos dicionários da língua portuguesa, no século XIX, observa-se forte carga de discriminação e estigmatização do outro, quando o tema é vadiagem e; de certa forma, a carga pejorativa desses conceitos emolduram e dão forma aos sujeitos que vivem nessas circunstâncias, identificando verdadeiros ‘estados de coisas’, ou conjunturas que levam a crer que o passado transmuda-se para o futuro, na imagem e condição dessas pessoas.

categorias para poder levá-los em consideração . como é o caso da noção de novos movimentos sociais. Segundo Denise Jodelet (2002, p.22), as representações sociais são uma forma de conhecimento socialmente elaborado e compartilhado, com um objetivo prático, e que contribui para a construção de uma realidade comum a um conjunto social [...]” (ARRUDA, 2002:127-129).

Quanto à percepção visual que se tem da pessoa em *situação de rua*, trata-se de uma comparação entre as percepções iconográficas do passado, com as percepções atuais. Basta transpor duas imagens que retratem a mesma condição, todavia em contextos distintos. Assim, uma construção iconográfica depende das percepções e do aprendizado do homem em relação ao seu conteúdo simbólico. O sentido está em saber encontrar a imagem correta; uma “imagem propícia a produzir pensamento” (FABRIS; KERN, 2006:76).

Nas concepções que o homem tem em relação às realidades consideram - se todas as suas vivências, crenças, valores, ideologias em relação àquilo que ele (homem) se reporta na sua visão de mundo. Para dar conta de todo o processo de comunicação e expressão de seu pensamento, o código linguístico ainda se complementa pela força da semântica; assim, percebe-se uma diversidade de articulações de significados que vão, conforme as percepções de mundo, construindo e desconstruindo as percepções do campo linguístico. Para a imagem, os sentidos são ainda mais aguçados. Palavras e imagens não devem estar dissociadas numa análise iconográfica (MAGALHÃES, 2005:245).

Abaixo são relacionadas duas imagens; uma capturada no século XIX, publicada num dicionário de sinônimos e antônimos, com verbetes e ilustrações; a segunda, no século XXI, publicada na *internet*. Ambas representam a visão de mundo que o observador tem em relação ao objeto.

Para esta análise, não foi relevante identificar a concepção individual em relação ao objeto, mas a transposição das realidades do passado e do futuro. Assim, tem-se uma realidade do século XIX, em transposição para o século XXI.



Figura nº 2 – Século XIX



Figura nº 3 - Século XXI

Para imagens acima, o conceito formal contemporâneo se dá no campo situacional – *situação de rua*. Para a fotografia nº 2, o conceito cunhado no século XIX e nos séculos anteriores é vadiagem e/ou mendicância. Todavia, ao transpor as imagens, o conteúdo dos conceitos não se altera tão pouco a condição do sujeito; mas a contextualização faz com que diferentes percepções políticas e sociais sejam construídas. Assim, a partir das realidades de mundo os sujeitos constroem as suas inscrições sociais; criam as identidades; e, também, as estigmatizações.

Da mesma forma, ao sobrepor o conceito vadiagem e mendicância, no plano da semiótica (imagem), ou das percepções não se percebe alteração significativa. Mas, no plano formal, esses dois conceitos são dotados de carga semântica e política, expressivamente distintas, como se demonstrou na lista de associações (quadros nº 1 e 2).

Ocorre que, há momentos na história, exemplo do século XIX, que os vocábulos associados à mendicância também se aplicam à vadiagem, mas são poucas vezes que isso acontece na história social e, em casos específicos (Piragibe, 1928); esse fato também se repetiu quando da análise de vocábulos associados aos dois fenômenos sociais: na lista elaborada para a mendicância, apenas os vocábulos ‘esmoleiro’, ‘esmola’, ‘pedinte’ se repetem nas associações da vadiagem (quadros nº 1 e 2).

Na pesquisa de vocábulos associados à mendicância e vadiagem (quadro nº 1), também ficaram claras as diferentes concepções dos dois conceitos; sabe-se que as duas condições sempre incomodaram as sociedades, mas, no caso da mendicância, é perceptível uma concepção de comiseração humana, inclusive, no sentido formal da língua (denotativo). Quanto às representações sociais de vadiagem, o campo semântico é repleto de censura, para não dizer, aversão ao outro. O vadio, esse não merece a piedade, e deve ser disciplinado pelo trabalho; se necessário, pela internação nas casas correicionais, como expressa Piragibe (1928), ao retratar a forma com que o Estado ao tratava a vadiagem no século XIX, com medidas de controle e de disciplinamento. Na idade média, a condição de vadio era considerada uma vergonha, um pecado; uma afronta moral às leis da igreja; Dava-se ao mendigo, a esmola; ao vadio, uma alternativa de procurar manter a própria subsistência por meios dignos; isto é, pelo trabalho.

Para ambos, em caso de indisciplina, o trabalho e/ou a prisão eram os

meios indicados; logo, a comiseração humana era transformada em disciplina; por isso o campo de percepção para esse sujeito não era mais o da mendicidade, mas o da vadiagem: há os “indigentes inválidos ou enfermos; os mendigos ou vadios accidentais; e os mendigos e vadios profissionaes” (V CONGRESSO PENITENCIÁRIO INTERNACIONAL – PARIS, 1895, apud PIRAGIBE, 1928:61) [sic].

Assim, as imagens (fotografias nº 1 e 2), aplicam-se tanto à análise da vadiagem, quanto da mendicância, todavia, observando-se as diferentes concepções que a sociedade tem em relação aos conceitos e suas épocas de incidência e prevalência. Confrontadas com os vocábulos sinonímicos, na lista de associação (quadros nº 1 e 2), referentes às concepções do século XIX para mendicância, as percepções são de pobreza e miserabilidade humana. Para a vadiagem, a percepção é pejorativa; não mais acolhedora: ‘ócio’, ‘preguiça’, ‘pilantragem’, ‘sem domicílio’, ‘ao léo’, ‘sem emprego’, ‘incerto’, ‘instável’, ‘defeituoso’, ‘depauperado’, ‘duvidoso’, ‘ardiloso’, ‘torpe’, ‘inútil’, ‘imprestável’, dentre tantos outros (ver quadro nº 1).

Voltando à lista de associações (quadros nº 1 e 2), a análise da imagem aplica-se agora para a *situação de rua*. No plano formal, tem-se uma construção mais complexa do que os conceitos vadiagem e mendicância, que sempre estiveram na condição de sujeitos, desde a sua origem, e *objetos* de políticas públicas de controle social, ou disciplinadoras, conforme tratado anteriormente (PIRAGIBE, 1928).

Para a *situação de rua*, o foco das políticas públicas desloca-se do sujeito, para a condição do sujeito. No conceito formulado no Primeiro Censo Populacional (2008:95), não está indicado quem, expressamente, estará em *situação de rua*; de certa forma, o sujeito está implícito; mantém-se na invisibilidade.

Assim, qualquer um que se encaixe nas circunstâncias que ditam a *situação de rua*, poderá ser amparado pela proteção social especial, conforme previsto na PNPSR (2009): “São entendidas como população em *situação de rua* as pessoas que [...]”. Ainda, segundo a PNPSR (2009:3), considera-se população de rua o ‘grupo populacional’ que [...]. Essas expressões são caracterizadoras, ao mesmo tempo em que identificam ou selecionam, por meio de traços em comum (heterogeneidade) aqueles que se encaixam no perfil de *situação de rua*; indicando uma classificação dos sujeitos.

Para Giorgetti (apud Consulta Pública, 2006: 20), o termo *situação de rua*

visa ressaltar o caráter processual da vida nas ruas. Mas, quem são, efetivamente, essas pessoas, conceituadas na PNPSR? Essas, não são, ainda, visualizadas, não sendo possível afirmar se ocupam a condição modal de assujeitamento, portanto, com *capabilities*, no sentido de ser e de sentir-se parte de um processo de transformação social; de ter habilidade e capacidade de constituir-se agente participativo, como enfatiza SEM (2009), ou, também, de ser um sujeito apoderado.

4.1.4 Resultados obtidos na grelha de análise de conteúdos

A primeira grelha de análise, descrita na metodologia, foi utilizada como ferramenta de obtenção dos parâmetros de análise, na estruturação de uma história dos conceitos. Nesse item, aplica-se a segunda grelha analítica, dessa vez, para a interpretação dos resultados obtidos; resultados ou produtos de análise, extraídos das fontes bibliográficas de cunho histórico e documental.

Os parâmetros descritivos a serem utilizados na grelha de análise de resultados são: a coerência do conceito ao contexto histórico; a visibilidade e efeito do conceito aplicado; o grau de abrangência do conceito (prioridade no uso do conceito para determinadas realidades); o grau de inovação do conceito em relação ao seu sentido e contexto histórico; a existência de conceitos sinônimos para o conceito analisado no contexto; o grau de explicitação dos conceitos; a representação iconográfica do conceito (significado/significante) ou onde o conceito foi aplicado, por quem foi aplicado, a quem foi aplicado; a frequência com que o conceito foi ou é aplicado e; a presença de estruturas variáveis no uso do conceito.

Assim, o conceito *situação de rua*, no plano formal, é um complemento nominal; uma forma de caracterizar o sujeito que vive nas ruas e, tem as ruas como um lugar de convivência e construção social; nas ruas o sujeito constrói as suas realidades. Dessa forma, a acepção de *situação de rua* é bem mais abrangente que as acepções de mendicância e vadiagem; que também são fenômenos sociais típicos das ruas das cidades.

Ocorre que, no caso do conceito *situação de rua*, a carga semântica e política estão direcionadas para o conceito *rua*, de onde surgem os estigmas e as discriminações. *Ser da rua*, *viver na rua*, *morar na rua*, seja em caráter temporário ou permanente, como propõe a política pública, são situações análogas, que

representam uma condição do sujeito e, nesse sentido, as percepções voltam-se para a condição do sujeito.

Assim sendo, para as representações sociais construídas para o vadio e mendigo, há coerência dos conceitos em relação ao contexto histórico dos séculos XIX e XX, porque essas são percepções da sociedade da época: os sujeitos são delineados e visíveis, tanto que incomodavam; faltava-lhes visibilidade, no sentido da proteção social, porque no campo do controle social, esses eram visíveis.

Todavia, em relação aos sujeitos que se encontram em *situação de rua*, hoje, o conceito não indica o mesmo grau de visibilidade do sujeito; assim, o efeito causado parece de certa forma, incerto. Demanda estudos para descobrir quem são essas pessoas. Quando da realização do Primeiro Censo Nacional para População em Situação de Rua (2008), houve referência a ‘quem são’, ‘quantas são’; ‘onde estão’, para a consecução da pesquisa.

Se voltasse a análise para o campo da semiótica, poder-se-ia afirmar com segurança, ante as duas imagens (fotografias nº 1 e 2), que se trata de um mendigo ou de vadio, mas não de uma pessoa em *situação de rua*; porque essa ainda não é a percepção da sociedade contemporânea, apesar da PNPSR ser do ano de 2009. Até porque, a concepção que se tem para essas pessoas, nos dias atuais, que precisa ser desconstruída – do mendigo/vadio/*situação de rua*; contudo, esse debate foge ao desafio desta pesquisa, não sendo possível aprofundá-lo no momento.

Quanto ao grau de abrangência dos conceitos, vadiagem e mendicância são restritos a situações específicas, delimitadas pela história social. No banco de palavras (quadro nº 1), os vocábulos são sinônimos, e, mesmo aqueles considerados derivados, também delimitam e categorizam os sujeitos vadios; os sujeitos mendigos. Assim, fica claro quem será o sujeito das políticas de disciplinamento. A explicitação do conteúdo semântico dos conceitos é suficiente para as condições analisadas: vadiagem e mendicância, ao passo que restringe aqueles que estão nessa condição.

Em relação à *situação de rua*, o grau de abrangência do conceito é indeterminado; mas se restringe a ‘quem’ está em condição de rua; isto é, pelo vínculo estabelecido com a *rua*, como prevê a PNPSR.

Todavia, a política pública que considerava a mendicância uma contravenção penal foi revogada⁷⁷ no ano de 2009. E, em relação à vadiagem, a revogação da norma ainda será apreciada pelo Senado Federal. Ambas as políticas públicas eram, a bem da verdade, a reprodução das normas impositivas da época da colonização até os dias atuais; não se vislumbravam para essas duas condições, ao longo da história, formas de proteção social diversa das medidas de controle social; a não ser quando em caráter de *esmolas*, caso dos mendigos; porque ao ser considerado vadio, a prisão e o disciplinamento pelo trabalho eram o melhor remédio. Contudo, ressalta-se, a condição social de ambos não desaparece com a revogação das leis (PIRAGIBE, 1928).

No que tange ao grau de abrangência de sentido e contexto histórico da *situação de rua*, ainda é importante insistir com a leitura dos dados constantes no banco de palavras (quadro nº 1) para comparação. Foram extraídos alguns vocábulos sinonímicos, caracterizadores da vadiagem: ‘sem domicílio’; ‘sem destino’; ‘sem habitação’; ‘sem condição social’; ‘afastado do convívio social’; ‘andador’; ‘andarilho’; ‘indivíduo errante’; ‘sem residência fixa’; ‘nômade’; ‘fazer a vida’; ‘situação ou condição de estado de coisa’. Ressalta-se, que a fonte utilizada para a coleta desses dados foram os dicionários da língua portuguesa do século XIX.

Assim, verificou-se que, apesar de o conceito *situação de rua*, PNPSR, ter sido formulado para um sujeito de certa forma *indeterminado*, há conceitos sinonímicos inerentes ao século XIX, aplicados para a representação social da vadiagem, que são também visualizados na contemporaneidade, quando se trata de *situação de rua* (MDS/CONSULTA PÚBLICA, 2008:26).

[...] 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 (PNPSR/2009, *grifo nosso*). O conceito de população em situação de rua refere-se às pessoas que estão utilizando em um dado momento, como local de moradia ou pernoite, espaços de tipos variados, situados sob pontes, marquises, viadutos, à frente de prédios privados e públicos, em espaços públicos não utilizados à noite, em parques, praças, calçadas, praias, embarcações, estações de trem e rodoviárias, a margem de rodovias, em esconderijos abrigados,

⁷⁷ O artigo 59, da Lei de Contravenções Penais foi revogado pela Lei nº 11.983, de 2009.

dentro de galerias subterrâneas, metrô e outras construções com áreas internas ocupáveis, depósitos e prédios fora de uso e outros locais relativamente protegidos do frio e da exposição à violência. São também considerados componentes da população em situação de rua aqueles que dormem em albergues e abrigos de forma preferencial ou ocasional, alterando o local de repouso noturno entre estas instituições e os locais de rua.

Quanto ao grau de explicitação do conteúdo semântico dos conceitos, segundo Koselleck (2011:98), o conceito é mais do que a representação do signo linguístico e não se satisfaz com a concretização semiológica. Um conceito contém imbricações que somente a história social e a história do conceito podem esclarecer; se perfaz com as linguagens políticas, de onde emergem as forças (ideologias) reinantes em cada época da história.

Os excertos extraídos dos textos utilizados como parâmetros da história social (Quadro nº 3) indicam como sociedade reagia às representações sociais da vadiagem e mendicância; deixando sobressair o potencial de subordinação dos sujeitos.

É possível ver nos excertos como as forças ideológicas da idade média, no sentido preservação da moral e dos bons costumes, aos poucos são transferidas para as concepções de trabalho e força de produção, na idade moderna, para atender às novas concepções da sociedade. Era preciso trabalhar, impulsionar a economia; uma mão de obra desocupada trazia prejuízos ao Estado. O trabalho, ainda aplicado como meio de disciplinamento, devia também servir às novas propostas de desenvolvimento e do progresso (KOVARICK, 1994).

Segundo Correia, (1985:131), com o tempo, em São Paulo, uma massa de gente desempregada aglomerava-se nos centros urbanos. Os desempregados eram motivados pela Secretaria de Agricultura do Estado a tentar a vida no interior. Era preciso esvaziar a capital; essas pessoas recebiam passagem e promessa de emprego no interior do Estado e, para lá, iam “fazer a vida” (Ver quadro nº 1). Conforme o Boletim do Departamento Estadual do Trabalho, contudo,

[...] muitos dos imigrantes que chegavam a São Paulo acabavam se instalando na Capital ao invés de se dirigirem ao campo, como era o objetivo da imigração. Muitos deles eram vistos pela Diretoria como pessoas inadaptáveis e incapazes: "muitos desses homens ficam vivendo na Capital uma vida de parasitas, de mendigos, de inválidos, alimentando-se de esmola, de biscate, quando não de furto". (16) Como forma de evitar a fixação desses imigrantes na cidade, é proposto que fosse efetuada a seleção dos imigrantes já no ponto de aliciamento dos mesmos [...].

É com essa força estrutural que a história dos conceitos serve de caminho para o ‘desvelar’ da história social e vice-versa. Ressalta Koselleck (2011:98) que uma sociedade não existe sem “conceitos comuns”, porque são essas unidades históricas que transmitem as ações políticas, tornando “palpáveis” os temas da história social. Assim, a vadiagem e a mendicância ganham novas concepções no século XXI. No banco de palavras (quadro nº 1) a vadiagem tem como sinônimo a expressão modal: ‘situação, ou condições de estados de coisas’.

Em síntese, os conceitos são unidades históricas dotadas de significado político e social e, seu dinamismo ante as transformações da sociedade conferem-lhes caráter de contínua ressignificação, indicando as transformações da sociedade. Para compreender a diversidade de significados e as temporalidades distintas dos conceitos, é preciso, em primeira análise, um “certo nível de teorização”, significa dizer que não há como formular uma história do conceito apartado do seu contexto histórico-social. Dessa forma, a pluralidade de significantes dá sentido à história dos conceitos (KOSELLECK, 2011:103).

No âmbito da história dos conceitos, correlacionou-se a vadiagem e a mendicância, com a categoria *situação de rua*, tendo como elemento norteador a semântica política, no sentido de “chave de compreensão”. Observou-se que, há elementos semânticos nesses conceitos que, devido a força política que expressam, e devido o conteúdo político, permanecem entranhados nos conceitos; tais elementos são perpetuados no tempo histórico, do que se conclui que, em relação à vadiagem e mendicância, tal conteúdo político permanece nos dias atuais e estão presentes no conceito situação de rua. Assim, quando o foco do Estado, por meio de suas políticas públicas, desloca-se dos sujeitos (séculos XIX e XX), para a condição dessas pessoas, há traços de transformação conceitual (KOSELLECK, 2011:107).

Ocorre que, o conjunto linguístico utilizado na PNPSR para caracterizar as pessoas em *situação de rua*, como por exemplo, ‘grupo populacional heterogêneo’ conduz o olhar para o sujeito que é ‘diferenciado’, dos demais sujeitos; assim, num grupo populacional, há os que são diferenciados por suas condições, ao passo que, as políticas públicas sociais, inclusive a PNPSR, reafirmam normas de Direitos Humanos de igualdade social, o que é contraditório.

Dessa forma, analisando o conjunto de sentenças que compõem o quadro conceitual da *situação de rua*, institucionalizado na PNPSR, e analisando o conteúdo

semântico dos atos de fala ali apresentados (Searle, 2002), já que esta pesquisa não se satisfaz com os atos de fala dos sujeitos que formularam a referida política pública, tão pouco com o conteúdo literal dessas sentenças, emerge desse conceito um conteúdo histórico de estigmas e discriminações, porque não dizer, diferenciações. Do que se deduz, tratar-se de um sujeito histórico.

Todavia, concluir que os conceitos vadiagem e mendicância deram lugar ao conceito *situação de rua*, ainda não é possível. Por ora, os textos indicam traços de transformações, ou modificações dos discursos (Foucault, 1996:25); mas ainda advertem para uma dependência com a análise dos planos diacrônico e sincrônico, da concretização das realidades sociais.

Possivelmente, como estratégia de verificar se a transposição do conceito *situação de rua* se dá pela contextualização da proteção social especial, no âmbito da PNAS/2004 e da PNPSR e, por isso, direcionada, não para o sujeito, mas para a condição das pessoas que dela necessitam ou; se, mesmo indiretamente, e sem percepção, é uma forma de manter esses sujeitos ainda na invisibilidade, vendo-os a partir de traços circunstanciais ou conjunturais.

Na pesquisa, a apreensão dos significados e das ressignificações dos conceitos vadiagem, mendicância e *situação de rua* são alcançadas graças ao aprofundamento dos fatos da história social e política que os cerca, permitindo o desvelamento de estruturas sociais nas quais esses conceitos foram cunhados. Ademais, as concepções dos discursos dos atores sociais que formularam o conceito *situação de rua*, indicado como o cerne desta análise, são desveladas por meio das fontes históricas e da pesquisa documental. Verificou-se que o conceito já estava historicizado e dicionarizado no século XIX, e indicava que se tratava de ‘estado de coisas’.

Assim, não se é possível indicar se, na contemporaneidade, vários conceitos foram fundidos em um só, devido o alto grau de abrangência semântica que o conceito *situação de rua* toma para si. Ainda, não sendo possível esclarecer as circunstâncias inerentes à *situação de rua*, torna dificultoso objetivar o alcance das ações destinadas à proteção social especial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO

Esta pesquisa apresentou como objetivo geral uma análise sobre o processo de construção histórica do conceito *situação de rua*, aplicado na formulação da PNPSR; fundamentada nos os pressupostos teóricos da historia dos conceitos e história política social (KOSELLECK, 2011).

Para a organização do eixo histórico, foi utilizado como ponto de partida da pesquisa um estudo sobre a vadiagem e mendicância e, nesse sentido, os fatos foram descritos observando-se, ao menos em parte, o percurso desses dois fenômenos na Europa e no Brasil. Como delimitação temporal, o marco foi estabelecido no século XIX, com análise até o século XXI, a fim de contextualizar as transformações sociais da vadiagem e mendicância enquanto representações sociais e, possíveis alterações ou ressignificações desses conceitos; seguindo-se, ao estudo da *situação de rua*, objeto central desta abordagem.

Como fundamento metodológico, e para que fosse possível aplicar os pressupostos teóricos da história dos conceitos, no terreno das ressignificações, os conteúdos foram analisados sob o ponto de vista da semântica política (Searle, 2002); assim, a análise não se contenta apenas com o campo das significações, mas se perfaz a partir da força política que emerge das várias articulações de significados no contexto social, o que se denominou de ressignificação e força política dos conceitos.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, a proposta foi identificar nas políticas públicas de assistência social dos governos de FHC e Lula a temática da proteção social especial destinada ao enfrentamento do fenômeno da *situação de rua*. Dessa forma, indicou-se a proteção social especial como elemento norteador das transformações históricas dos fenômenos sociais vadiagem e mendicância, por isso, a necessidade de confrontá-los, ao longo da pesquisa, com o fenômeno da *situação de rua* no Brasil.

Por fim, e para estreitar ainda mais a temática da vadiagem e mendicância com a situação de rua, a proposta foi estudar o processo de construção do conceito *situação de rua*, observando-se os debates públicos realizados antes da formulação da PNPSR e, a própria política pública, a fim de identificar e descrever elementos de confluência desse conceito, com suas realidades e vicissitudes, com

os conceitos vadiagem e mendicância.

A conclusão desta pesquisa atentou-se para o estudo da coerência dos conceitos vadiagem, mendicância e *situação de rua*, no contexto histórico; a visibilidade e efeito dos conceitos aplicados nas políticas públicas; o grau de abrangência dos conceitos; a prioridade no uso dos conceitos para determinadas realidades; o grau de inovação dos conceitos em relação ao seu sentido e contexto histórico; a existência de conceitos sinonímicos para os conceitos analisados no contexto histórico; o grau de explicitação do conteúdo semântico dos conceitos e; a representação iconográfica dos conceitos (significado/significante mais a imagem visual).

Ressalta-se que esses elementos de análise foram necessários à pesquisa tendo em vista os pressupostos metodológicos traçados em primeiro plano de análise, indicados para a estruturação de uma pesquisa fundamentada na história dos conceitos (KOSELLECK, 2011).

Nesse sentido, a ênfase dada ao objeto da pesquisa foi a contextualização de fatos históricos relevantes à compreensão da *situação de rua* como conceito, como representação social e como objeto de políticas públicas sociais; alvo da proteção social especial, de modo que, outra escolha não há para o pesquisador senão se debruçar sobre os fatos da história social e política; contextualizando-os no tempo histórico delimitado.

Justificando o eixo temático dos direitos humanos, adotou-se neste estudo a abordagem dos direitos humanos na visão de Amartya Sen (2011), para quem as liberdades, representando os direitos do homem, somente são alcançadas quando realizadas num plano concreto. Afastando-se do formalismo e das promessas de governos, a liberdade torna-se substantiva quando confere ao sujeito, este transmutado para a agente do processo, a efetiva realização dos seus direitos.

Para esta pesquisa, a vertente dos Direitos Humanos ancorou-se na visão de Finnis (2002), que confere a essa esfera de proteção uma feição de responsabilidade individual e moral de cada cidadão para com seus semelhantes; de modo que os direitos humanos dependem do despertar moral; da responsabilidade que deve existir em cada homem em razão dos seus pares.

O fenômeno *situação de rua* foi entrelaçado ao fenômeno da pobreza, restando a visibilidade acentuada nos centros urbanos; e, como consequência a falta do mínimo existencial capaz de garantir uma vida digna. A caracterização do

fenômeno, durante anos, no Brasil, vinculou-se inicialmente, ao desemprego. Os debates sobre a situação de rua iniciaram com maior força a partir do ano 2000, mas conforme dito anteriormente, somente em 2009 houve a formulação de uma política pública específica para as questões de *situação de rua*.

Todavia, o que se pretendeu nesta análise foi verificar as confluências entre os conceitos vadiagem, mendicância e situação de rua, e alcançar a abrangência inferida no conceito formulado, por isso, a necessidade de, anteriormente, tratar a temática da vadiagem e mendicância, duas questões que são de certa forma, similares ou pertencem à situação de rua. Dessa forma, são apresentadas as incursões sobre as políticas de disciplinamento e controle da mendicidade e a vadiagem, adotadas na Europa e tiveram profundos reflexos no Brasil, como se demonstra a seguir.

O foco das políticas públicas para as representações sociais vadiagem e mendicância sempre foi o *sujeito* (o homem vadio; o homem mendigo, com todas as adjetivações possíveis – nesse ponto ver quadro nº 1 - de associações de vocábulos). Assim, também se comportou a sociedade no plano semântico-político. As percepções da sociedade também eram em relação aos sujeitos que incomodavam; que assustavam; que eram feios; que pediam; que transgrediam; que eram inúteis ao trabalho; imprestáveis e marginalizados (ver também a lista de associações - quadro nº 1). Todos os predicativos negativos eram diretamente atribuídos aos sujeitos, por isso, as políticas de enfrentamento dessas condições eram dirigidas aos mendigos e vadios.

Todavia, verificou-se que os mecanismos de enfrentamento voltaram-se à mesma condição humana, seja ela de mendicidade ou de vadiagem ou de pobreza; diferenciando-se apenas no tipo de controle social, inicialmente adotado. Na época do Brasil colônia, vadios e vadias eram mandados para a prisão; ou recebiam, pena de desterro, ou galés. No Brasil Império e República, a vadiagem e a mendicância foram recepcionadas como infrações penais.

No século XIX, as medidas de disciplinamento consistiam basicamente na prisão e internação em instituições públicas para o disciplinamento pelo trabalho. Na contemporaneidade, apenas a vadiagem persiste no ordenamento jurídico brasileiro, pois a mendicância foi revogada recentemente (2009), deixando de ser considerada infração penal.

Esta pesquisa apresentou as seguintes considerações:

São vários os relatos sobre as abordagens dos juristas brasileiros e de outros países, em especial, da Europa, sobre as conceituações do vadio e do mendigo e sobre as medidas de disciplinamento, consideradas de extrema relevância ao Estado, para conter a 'proliferação' desses grupos. Tais medidas foram tratadas no âmbito de convenções internacionais, que discutiam veementemente a adequação, eficácia e efetividade das ações aplicadas para o controle social da vadiagem e da mendicidade.

Quaisquer meios escolhidos todos se dirigiam para a punição e para a categorização dos sujeitos. Ademais, como justificativa de êxito, os Estados optaram por diferenciar vadios e mendigos em classes distintas. Assim, essas pessoas receberam as mais diversas denominações e classificações possíveis, difundindo-se os conceitos a nível internacional.

Todavia, observou-se que a classificação ou conceituação desses grupos vem desde os juristas romanos, que os definia como “aqueles que pelo mundo vagam e não tem domicílio certo”. Nessa visão, o domicílio expressava o vínculo necessário à legalidade e legitimidade dos sujeitos diante do Estado.

Também na França, Inglaterra, Alemanha, Holanda, as classificações eram fundamentadas na ausência de domicílio, com o acréscimo da falta dos meios suficientes a manter a subsistência digna pelo trabalho. Do que se conclui que tanto a moradia certa, quanto a renda auferida pelo trabalho indicam os requisitos que conferem a visibilidade social necessária aos sujeitos, isto é, a dignidade de pertencer à sociedade dos iguais (PIRAGIBE, 1928:50).

Ressalta-se, ainda, que mendigos e vagabundos eram considerados categorias distintas, sobretudo, devido à necessidade de implementação de controles diferenciados aos dois grupos. Aos mendigos, conferia-se liberalidade de 'esmolar'; uma espécie de comisseração humana autorizada pelo Estado. Separados os vadios dos mendigos, restava ainda a subcategorização dos vadios; estes classificados segundo a origem do problema. Assim, havia os 'vagabundos' de origem econômica, os de origem mórbida e os de origem étnica. A morbidez, que muitas vezes resultava de doenças, fome, ausência de trabalho, desaguiaria na mendicidade; realçando o ciclo desumano do desamparo social. Ainda sobre essa forma de classificação, a primeira categoria (vadios), subdividia-se em vagabundos legítimos (eram os mendigos autorizados a esmolar por terem perdido as posses, o emprego, enfim, as condições de manutenção da subsistência) e os vagabundos

profissionais. Dessa forma, observou-se que os discursos sobre essas categorias humanas fundamentavam-se nas medidas de controle social, que se estenderam por toda a Europa, alcançando os países colonizados, caso do Brasil, onde as políticas de disciplinamento foram também aplicadas (PIRAGIBE, 1928:53).

No início do século XX, o Brasil adotou a política da individuação dos corpos, isto é, da identificação criminal compulsória para mendigos e vadios. Assim, não bastassem as políticas de correção, acrescentaram-se as medidas destinadas a 'marcar', 'esclarecer', 'indicar' com grau de certeza científica, os que deveriam ser punidos pela prática da vadiagem e mendicância (CUNHA, apud SCHWARCZ, 2004).

Num caso de condenação, datado de 1915, referente ao crime de vadiagem, Piragibe (1926:46) tece uma crítica ao Estado brasileiro e ao judiciário, enfatizando que o referido processo atesta uma triste realidade em matéria de atraso ao amparo social; apontou ainda que tal caso expressa problemas de maior relevância, que não o delito que ora se buscou delinear – vadiagem. Restando incontestes a importância do resgate e do amparo social aos desfavorecidos.

Os elementos descritivos, próprios do campo semântico e político indicaram, em tese, que essas duas representações sociais, (vadios e mendigos) por séculos estiveram atreladas a uma condição humana que se converge, nos dias atuais, à situação de rua, explica-se: ambas tem em comum, o fato de se estruturarem e serem contextualizadas nas ruas das cidades, pertencendo, assim, ao mesmo núcleo ou *topos*, no sentido da regionalização dos fenômenos.

O que há em comum então entre o vadio, o mendigo e, aquele que hoje se encontra em *situação de rua*? Primeiro, como já mencionado, os três conceitos, no sentido de representações sociais, tem a rua como um local de sobrevivência. Todavia, vadios e mendigos são duas representações sociais delineadas pela lei; em que pese a revogação da norma aplicada à mendicidade, o que se deu muito recentemente (2009). Mesmo assim, as políticas de disciplinamento e de controle social tinham destinatários certos.

Quanto aos que se encontram em *situação de rua*, na contemporaneidade, na PNPSR, verifica-se uma indeterminação dos sujeitos; os quais somente ganham visibilidade após a aplicação das ações previstas na política pública, e por meio de caracterizações. Para encontrar esses sujeitos, é preciso localizá-los, contá-los; torná-los concretos, seja numa condição de transitoriedade ou

de permanência. Assim, a pergunta que faz é: quem são essas pessoas? Porque, onde estão já se sabe - nas ruas.

De fato, é preciso consentir que, nas sociedades contemporâneas, a persistência de tais fenômenos sociais é patente, como diz Garrafa (2005), trata-se de questão persistente, que afeta o plano dos direitos humanos. Essas questões estão centradas, sem dúvida alguma, num plano ainda maior, que é o da exclusão social e da marginalização. Assim, a invisibilidade em relação à população em *situação de rua* opera no plano antagônico do amparo social. Se o grupo é censitável, então ele existe; mas, não sendo possível contá-lo, permanece na condição do não endereço; uma condição que remonta séculos de história.

Assim, o posicionamento plausível para a problemática é que, de certa forma, o Brasil deveria ampliar os debates na seara dos direitos humanos quanto à proteção de interesses e direitos substanciais, com relevância para a exclusão social e a pobreza. É nesse contexto que sempre se abordou a questão da população em *situação de rua*, e dos seus os correlatos.

Se para o pobre as concepções ainda são conservadoras no Brasil, inclusive no âmbito das políticas públicas, conforme ressaltou Nobre (2010), então, como tratar a questão da situação de rua no Brasil, qual a abordagem, qual a melhor forma de conceituar o fenômeno? Sabe-se, que o termo *morador de rua*, foi substituído pela expressão *pessoa em situação de rua*; no âmbito da assistência social. Atualmente, fala-se em *pessoa em situação de rua*, conforme descrito na política pública, e, também, nos estudos Bursztin, (2000), a não utilização da expressão, como forma de reforçar a essência da PNPSR, que é a proteção social especial e a inclusão social.

Ainda sobre a delimitação conceitual, foram destacados os conceitos formuladas por Burzstyn (2000) que, ao estudar a população em *situação de rua* de Brasília – DF, utilizou-se de ‘tipologias’ para apontar características peculiares aos grupos de indivíduos analisados na rua. Algumas categorias de análise, estruturadas a partir ‘traços particulares’ dessas pessoas foram então delineadas. Tais categorias se diferenciam pela relação com o trabalho, estratégias de subsistências, vinculações sociais, expectativas e visões de mundo. Todavia, para esta análise, são conceitos, dotados de conteúdo histórico e político: ‘catadores de lixo seco’; ‘trabalhadores de rua’; ‘albergados’; ‘catadores nômades’; ‘sem lixos e sem teto, mais ou menos sedentários’; ‘sem lixo e sem teto errantes’; ‘catadores

complementares'; 'andarilhos'; 'pivetes'; 'fora da lei'; 'hippies'; 'pedintes de natal', e quantos outros possam surgir ao longo das transformações da sociedade.

No campo histórico, há várias formas de definição do fenômeno. Todavia, indicou-se, neste momento, uma delimitação teórica acerca do conceito formulado no âmbito da PNPSR, ou nos instrumentos públicos desencadeados para suprir a carência de informações em relação a essa condição social, e que serviram de fundamentação legítima para a delimitação desses sujeitos conforme a sua condição, isto é, *situação de rua*.

A abordagem do tema permitiu apreender as várias ressignificações conceituais do vadio, do mendigo e da *situação de rua*, então, porque não dizer, apenas da situação de rua, ao longo da história social e política. Por isso, a contextualização do fenômeno perpassou, necessariamente, a compreensão da questão da vadiagem e da mendicância nas sociedades; em tempos históricos distintos, porém, contínuos, com suas figuras e caracterizações próprias.

A pesquisa constituiu numa análise focada nas transformações, permanência ou inovações dos conceitos vadiagem, mendicância e situação de rua no tempo histórico e, da forma como esses conceitos se articulam em suas realidades (Koselleck, 2011). Assim sendo, as evidências indicaram que há elementos conceituais significativos do vadio e do mendigo, imersos no conceito situação de rua, sendo possível, quiçá, detectá-los no plano dos discursos e ideologias (ver quadro nº 1).

Por ora, os textos históricos, que serviram de aporte teórico e referencial à análise textual, sugerem traços de transformações, ou modificações dos discursos dos atores sociais quanto à temática da *situação de rua*, nesse ponto, acrescenta-se inclusive o próprio sujeito da política pública – o morador de rua, numa reflexão sobre *ele* e as concepções *dele* em relação ao 'catador de lixo'.

Ora, o 'catador de lixo' ganhou força e representação política no final da década de 1990, como demonstrou Neves (2010), ao pontuar esse novo sujeito histórico, conceituado por 'catador de lixo', ou nova categoria, ou representação social, como discutido alhures. A partir de então, para esse sujeito o olhar que se lança é, não em relação à *situação de rua*, em que pese em alguns casos, sua situação indicar que a rua é o seu referencial de moradia. Essa ruptura direcionou o 'catador de lixo' para uma nova representação social, com espaço político delineado e; para esse, os discursos ideológicos são outros. Seguindo, assim, a lógica de

Foucault (1996), sobre as transformações dos discursos nas relações, impondo-se, portanto, a ideologia do sujeito, agora diferenciado dos demais.

Da mesma forma, que as políticas de disciplinamento e controle social perderam força nos séculos XX e XXI, restaram as figuras do vadio e do mendigo, então, o que modificou em relação a esses sujeitos? Em tese, são os mesmos, com as mesmas marcas e estigmas; são ainda classificados ou categorizados: são pivetes, pedintes, catadores, esmoleiros, desocupados, sem emprego, sem endereço certo, sem domicílio, sem ocupação digna. Eventuais, circunstanciais, ou de caráter permanente, como intitula a PNPSR. São todos aqueles que se escondiam nos becos, nas ruas, nas ruelas, nas praças, nos logradouros públicos, nos prédios abandonados, durante séculos de história.

O que os diferencia na formação da história social e política são os contextos; hoje as políticas públicas são direcionadas para o campo da proteção social especial, e devem amparar todos que dela necessitarem, independentemente de contribuição social, isto é, não precisa pagar pelo amparo. Dessa forma, e observando o foco da PNPSR, o cerne dessa questão é o conceito rua. É preciso desvelar que está em *situação de rua*.

Não menos importante, ressalta-se ainda que o conceito, hoje utilizado na PNPSR, foi também aplicado no século XIX para designar as condições de vadiagem e mendicância no século XIX, de modo que não se percebeu o grau de inovação em relação ao conceito estudado. Ademais, as transformações do conceito situação de rua ocorreram no plano social contextualização, cuja resposta é obtida pela semântica política. Verificou-se, sobretudo, que a PNPSR, ao tratar o sujeito – morador de rua - no campo da indeterminação, amplia o grau de abrangência das suas ações.

De qualquer forma, os resultados desta pesquisa advertem para uma dependência da análise dos planos diacrônico e sincrônico, e da concretização das realidades sociais, como estratégia de verificar se a transposição do conceito *situação de rua*, ou a (des) construção se dá pela contextualização da proteção social especial, no âmbito da PNAS/2004 e da PNPSR e, por isso, direcionada para a condição das pessoas que dela necessitam ou, se, mesmo indiretamente, e sem percepção, é uma forma de manter esses sujeitos ainda na invisibilidade.

Na avaliação do conceito – *situação de rua* – como indicador de violação de direitos humanos e de outras garantias fundamentais, foi abordada a questão da

condição de vulnerabilidade social e da cidadania, e da privação desses direitos, na visão de Sen (2011). Nesse sentido, ao tratar do eixo direitos humanos, esta pesquisa aborda, essencialmente, a efetivação ou concretização das liberdades substantivas.

Para esta pesquisa, a *situação de rua* foi abordada como uma das manifestações da exclusão social, que se caracteriza como uma condição complexa e multicausal inerente ao homem. Conforme Borba; Lima (2011), estudos realizados pelas ciências sociais mostram que na contemporaneidade, a exclusão social se converge, em grande maioria, para uma condição de pobreza, cujas raízes remontam as políticas neoliberais e a globalização, gerando ‘privações de direitos’, e a consequente marginalização do sujeito. Essa característica compõe o conteúdo histórico desses sujeitos, e, na história social, deixa suas marcas, a sua assinatura, que é a própria exclusão, reforçada pela estigmatização do outro.

A abrangência do conceito *situação de rua* permitiu a sua aplicação para além das esferas das desigualdades sociais. No relatório da Comissão das Comunidades Europeias, nesta pesquisa intitulado de COM/ONU/2003, a pobreza é uma das causas de diversos outros fatores de exclusão social; todavia, a *situação de rua* não se vincula apenas a essa causa; as consequências são múltiplas: desemprego, baixas condições de habitação, falta de acesso à educação, lazer, cultura, dentre outras ‘desvantagens’.

Segundo as orientações formuladas pelo COM/ONU/2003:9, a exclusão social é um processo de afastamento do outro ‘para a margem da sociedade’; o sujeito fica impedido de participar plenamente da vida social em virtude da sua pobreza ou da falta de competências básicas e de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida, resultando em discriminação. Observações também expostas por Sen (2009), ao enfatizar que a falta de *capabilities*, ocasiona, além do distanciamento do homem frente às oportunidades de emprego, de rendimento e de educação; sobretudo, uma impotência em exercer os direitos básicos de cidadania; de modo que esse sujeito não adquire a capacidade de ser agente do processo de desenvolvimento, porque não se reconhece parte do processo. Para Sen (2009), essa condição é totalmente antagônica à prevalência das liberdades substantivas.

Ao passo que, o processo inverso – a inclusão social garante às pessoas em situação de risco de pobreza e de exclusão social alcançar oportunidades e recursos necessários à participação plena nas esferas econômicas, social e cultural;

gozando de um nível de bem-estar considerados normal na sociedade em que vivem. A inclusão social assegura, além da participação no processo decisório do país, o acesso aos direitos fundamentais da pessoa humana. Essas são as reflexões de Sen (2009) sobre as incursões do agente participativo no crescimento econômico e social; que também são debatidas pelo COM/ONU/2003.

Mesmo que as concepções descritas para a exclusão social possam convergir para as questões da pobreza, consequentemente resultam na falta de oportunidades, e em inúmeras privações de direitos e garantias sociais, resultando na marginalização do sujeito, de sorte que essa colocação mantém, ainda assim, o foco no objetivo desta pesquisa, que é a *situação de rua*. Nesse sentido, Sen (2009), que traz a renda como critério de delimitação das desigualdades sociais, capaz de afetar as capacidades das pessoas de viver uma vida digna.

Ademais, a pesquisa censitária realizada em 2008 pelo MDS apresentou como prerrogativa de formulação da PNPSR, uma abordagem conceitual da exclusão social, fundamentando a preocupação desta análise quando o tema é *situação de rua*. Nessa percepção, considerou que a exclusão social é um processo dinâmico, frequentemente relacionado à pobreza, mas que, sobretudo, possui natureza multidimensional, e engloba campos diversos do contexto dos direitos sociais. Tal como ressaltou Atinkson (1998), asseverando que exclusão social não se vincula apenas a ausência ou não participação no trabalho; trata-se de um afastamento das trocas sociais, que afeta a identidade das pessoas, e abrange outros campos, como a habitação, a educação, a saúde e o acesso a serviços.

Nesse contexto, a *situação de rua* é para esta pesquisa um viés da exclusão social; com autonomia histórica e sujeito delineado; afasta-se, pois, a expressão *situação de rua*, para apropriar-se de uma construção o mais abrangente possível em relação à realidade dos sujeitos: aquele tem as ruas como o seu espaço de vivência e convivência social, onde o público e o privado acontecem, não pela ausência de pudores, mas por carência de possibilidades essenciais ao homem. E essa carência, deságua numa afronta indescritível e estigmatizante do outro pelo outro. O que Finnis (2003) chamou de falta de responsabilidade com os direitos humanos e; Sen (2009) colocou como ausência de *capabilities* para ser agente do processo de desenvolvimento.

Dessa forma, independentemente dos vários conceitos utilizados na sua caracterização, a expressão a *denominada população em situação de rua*, utilizada

na Consulta Pública/MDS (2006), instrumento de debate público sobre a temática, que antecedeu a formulação da PNPSR, por si só, esboçou uma forma inconclusiva de indicar quem são essas pessoas. Assim, essa invisibilidade dos sujeitos traz ao debate o cerne da questão: a *não* pessoa.

E segue a definição dos sujeitos, construída a partir de suas caracterizações: *esse grupo, denominado de população em situação de rua, possui intensa heterogeneidade*, isto é, são diferentes não somente em relação aos que não estão nas mesmas circunstâncias; dentro do próprio grupo, possuem as várias (múltiplas) diversidades. Dessa forma, a justificação conceitual da Consulta Pública/MDS (2006), finaliza com a importância de haver intersecção da PNPSR com demais políticas assistencial diante a realidade específica e diferenciada dessa população, mantendo-os ainda no campo da diferenciação.

O assujeitamento, na perspectiva do desenvolvimento como liberdades corresponde à 'condição de agente', conforme descreveu Sen (2009), para caracterizar as transformações e mudança de paradigma da realidade social do fenômeno; o que indica que, em algum momento do tempo histórico analisado, esse sujeito mostrou-se consciente da sua condição, reivindicando, hoje, ser reconhecido como sujeito de políticas públicas sociais, não como objeto das políticas públicas. Essas transformações devem ocorrer, com maior ênfase, no campo das oportunidades, ou capacidades, exemplo da cidadania, aqui entendida como substantiva, momento em que é possível falar em um sujeito empoderado, portanto consciente.

A cidadania encontra sua centralidade na igualdade de condições concretas e reais de oportunidades; perpassando a ideia de relação social. Tal como ressaltou Azolin; Moraes (2005), a cidadania é analisada a partir dos instrumentos de inserção social dos indivíduos na sociedade; ou pelos modos de exclusão desses indivíduos; Isto é, por meio de duas situações que se contrapõem diante da realidade do sujeito, sendo uma inclusiva e outra excludente.

Mas, apenas essa visão não satisfaz à inquietação desta pesquisa, porque um sistema social não consegue ser, em sua plenitude, totalmente inclusivo; ao passo que, em sendo excludente por natureza, é preciso identificar os sujeitos que fazem parte da quota de exclusão social. Por isso, acrescentou-se, como estratégia desta análise, a necessidade de entender as várias concepções em relação às pessoas em *situação de rua*, e a posição que ocupam nas questões

atinentes ao desenvolvimento, quando essas concepções inibem ou mitigam o exercício da cidadania. O exercício da cidadania, como ressalta Sen (2009), é um fator que interfere no desenvolvimento, enquanto direito fundamental do homem e como uma das formas de expansão das liberdades; assim, analisada como um indicador de desenvolvimento.

Por fim, esta pesquisa acrescentou, em síntese, que a contextualização histórica dos conceitos vadiagem e mendicância nos séculos XIX e XX aponta para evidências de que, o Brasil, no plano das políticas públicas, ateu-se para as medidas de disciplinamento, com o foco no controle social. Dentre essas medidas, destaca-se a imposição do trabalho como forma de resgate do homem, afastando-o do ócio e da preguiça; e de outros vícios que a não ocupação útil poderia causar.

Políticas públicas mais severas, de controle social, também foram largamente utilizadas pelo Brasil, como a aplicação das penas de desterro e as galés e; as internações em casas de correição e em prisões; também foram adotadas as políticas públicas de identificação criminal; que funcionaram como espécie de garantia da atuação do Estado, no sentido conter a *proliferação* desses grupos nos centros urbanos; surgiram, com isso, os arquivos de impressões digitais dos mendigos e vadios das cidades. Conforme Piragibe (1928), esses sujeitos passaram a ser ‘conhecidos’ da polícia por seus apelidos e fichas de identificação.

Dessa forma, verificou-se que a PNPSR representa um novo espaço de transformação social e; no plano formal, afasta-se das finalidades de disciplinamento e de controle social do Estado; como demonstrou a contextualização histórica dos conceitos vadiagem e mendicância. Mas, sobretudo no plano da efetividade das ações e da realização dos direitos e do exercício da cidadania, há muito ainda para ser construído, a começar por uma reflexão acerca do conceito utilizado na referida política pública, para a definição da *situação de rua*.

Nesse sentido, conclui-se que para o funcionamento dessa política pública como instrumento de inclusão social, é necessário o reconhecimento de que os sujeitos envolvidos nesse processo sejam vistos como *parte* no processo de desenvolvimento; que possam emergir como *agentes participativos*, tal qual ressaltou Sen (2009), ao tratar da pobreza e da exclusão social como elementos contraditórios a uma visão de desenvolvimento real de um país, reforçando a necessidade de reconhecer os direitos como liberdades e, na sua realização, a substância, por isso liberdades substantivas.

Esta pesquisa, ao delimitar a temática *situação de rua*, no âmbito da PNPSR, optou por explorar os fatos históricos dos conceitos vadiagem e mendicância a fim de colher indícios de que tais fenômenos eram, em tese, um só fenômeno. Para o desenvolvimento da pesquisa, foram aplicados os pressupostos teóricos da história dos conceitos, nos moldes do que preceitua Koselleck (1992). Os fatos indicaram sujeitos - vadios e mendigos construídos pela história social, sendo que suas realidades despontam de um passado para um futuro histórico, alcançando a *situação de rua*, pauta das políticas públicas sociais contemporâneas.

Esse sujeito histórico, também conhecido por 'vadio', 'mendigo', 'pedinte', 'catador de lixo', 'sem teto', 'morador de rua', e tantos outros conceitos já visitados, ainda não desenhou sua marca política, em que pese a pesquisa ter identificado a sua atuação em grupos de pressão, como o Movimento Nacional para a População em Situação de Rua; mas essa ainda é uma trajetória em construção.

Observa-se, contudo que tanto a vadiagem quanto a mendicância foram tratados ao longo da história social como condições sinonímicas, mesmo que simbolicamente; ora esses sujeitos eram retratados como vadios, ora como mendigos, a depender do nível de degradação de sua condição humana.

Todavia, a mesma condição, transmutada para os dias atuais ainda recebe a mesma conceituação e conteúdo: vadios ou mendigos ocupam os mesmos espaços públicos, e estão suscetíveis às mesmas mazelas do Estado; são vistos pela sociedade como pessoas que incomodam, cheiram mal; são feios, e devem ser afastados, ante o potencial de desordem que representam. Daí, falar em políticas públicas de *higienização* das cidades; segundo relatos da história social.

Nesse ponto de vista, e atentando-se para as propostas metodológicas desta pesquisa (Koselleck, 1992) enfatiza-se que na história dos conceitos vadiagem, mendicância e *situação de rua*, estes estão em estreita relação de continuidade, isto é, no passado, vadios e mendigos *acumulavam-se* nas ruas das cidades. No futuro, vadios e mendigos continuam acumulando-se nas ruas das cidades.

Verificou-se, assim, que o objeto manteve-se o mesmo – vadios e mendigos; o que foi alterado foi a perspectiva em relação a esse objeto; o foco agora não é o sujeito, mas a sua condição de *pessoa em situação de rua*. De modo que, o conteúdo não sofreu alterações temporais, e historicamente, mantém-se intacto.

Reconhece-se que hoje, há um novo conceito - *situação de rua*, para designar o mesmo problema do passado, porém, com elevado grau de abrangência, pois seu conteúdo semântico político alcança 'vadios', 'mendigos', 'andarilhos', 'maltrapilhos', 'pedintes', e vários outros em condições semelhantes, por isso, infere-se que qualquer dessas condições está sendo retratada pelo conceito *situação de rua*.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ALMENDRA, Renata Silva. **Entre apartes e quiprocós**: teatro e malandragem na Capital do Império. Brasília: Centro-Hinterlândia, 2009.

ALVAREZ, Teresa. **Representações iconográficas de sujeito histórico**: o que (não) vemos nas imagens de história: Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Gênero. Disponível em <http://www.crie.min-edu.pt/files/@crie/1220024728_11_SACAUSEF_III_93a105.pdf>. Acesso em 2 dez 2012.

AMADO, Janaína. **Viajantes involuntários**: degredados portugueses para à Amazônia colonial. **Hist. Cienc. Saúde-Manguinhos**, Rio de Janeiro, 2013. Disponível a partir do <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702000000500004&lng=en&nrm=iso>. acesso em 02 de fevereiro de 2013.

_____. **Crimes domésticos**: criminalidade e degredo feminino. 1999. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/textos/article/viewFile/5880/4861>. Acesso em 15 out 2012.

ARAÚJO, Emanuel. **O teatro dos vícios**: transgressão e transigência ma sociedade urbana colonial. 3ª ed., Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 352.

ARRUDA, Angela. **Teoria das representações sociais de gênero**. Cadernos de Pesquisa, n. 117, 2002:127-129. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n117/15555.pdf>>. Acesso em 29 nov 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR: 14724**: informação e documentação: trabalhos acadêmicos. Rio de Janeiro, 2002. (Publicada a atualização em dezembro de 2005). Disponível em: www.abnt.org.br. Acesso em: 08 ago. 2011.

_____. **NBR: 10520**: informação e documentação: citações em documento: apresentação. Rio Janeiro, 2002.

ATKINSON, Rob. Tradução: Marcos Reis. **Combatendo a exclusão social urbana**: o papel da participação comunitária na regeneração das cidades européias. Cadernos IPPUR, ano XII, n.1, Rio de Janeiro, UFRJ, jan-jul, 1998.

AVINO-BORBA, Andreilcy; MATA-LIMA, Herlander. **Exclusão e inclusão social nas**

sociedades modernas: um olhar sobre a situação em Portugal e na União Europeia. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 106, Jun 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n106/n106a03.pdf>>. Acesso em 26 nov 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise do discurso**. Portugal: Edições 70, 2004.

BENTIVOGLIO, Julio. **A história conceitual de Reinhart Koselleck**. *Dimensões*, vol. 24, 2010, p. 114-134. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/100235385/2526-3946-1-PB>>. Acesso em 02 fev 2013.

BERTUCCI, Ademar de Andrade. **Desigualdade e exclusão:** o Brasil e o cenário mundial. *In: Cidadania: Políticas Públicas e o papel das ONG's*. 1998 (mimeo).

BORIN, Marisa do Espírito Santo. **Desigualdades e rupturas sociais na metrópole:** os moradores de rua em São Paulo. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2003.

BORTOLI, Maria Aparecida. **Catadores de materiais recicláveis:** a construção de novos sujeitos políticos. *Rev. katálisis*, Florianópolis, v. 12, n. 1, June 2009 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802009000100013&lng=en&nrm=iso>. access on 02 Dec. 2012.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. 4ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

BRUNDAGE, Anthony. **The English Poor Laws 1700-1930**. Basingstoke: Palgrave, 2002.

BURSZTIN, Marcel (org). **No meio da rua:** nômades, excluídos e viradores. Rio

BRASIL. **Leis do Império do Brasil**, 1830. Decreto de 11 de dezembro. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/leisocerizadas/Leis1830vILeg.pdf>. Acesso em 17 out 2012.

_____. Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALEG). Comissões parlamentares de inquérito (1960 a 1974). **Matança de mendigos:** Processo de investigação e apuração dos fatos (P1065 a P1068). Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/center_arq_aleg_invent_link4_24.htm#5>. Acesso em 02 fev 2012.

_____. **Código Criminal, 1830**. Capítulo IV. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm. Acesso em 06 mai 2012.

_____. **Código Criminal, 1890**. Capítulo IV. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-16-12-1830.htm. Acesso em 06 mai 2012.

_____. Decreto 7.053, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional

para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** [eletrônico]. Brasília, DF, p. 16, 24 dez. 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm>. Acesso em 13 jul. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Disponível em <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protecao-social-especial/populacao-de-rua/populacao-em-situacao-de-rua>>. Acesso em: 25 nov 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Relatório Final, **Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre a População em Situação de Rua**. Volume 1, Metodologia, Meta Instituto de Pesquisa de Opinião, Março de 2008.

_____. Decreto s/nº, de 25 de outubro de 2006. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para elaboração da Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua. **Diário Oficial da União** [eletrônico]. Brasília, DF, p. 4, 26 out. 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn11024.htm. Acesso em 13 jul. 2011.

_____. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial** (de República Federativa do Brasil) [eletrônico]. Brasília, DF, p. 18769, 08 dez. 1993. Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm> Acesso em: 31 jul. 2011.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 05 out. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 jul. 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Política Nacional de Assistência Social** (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, e publicada no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004. Disponível e, < <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-de-servico-social-2013-nobsuas>>. Acesso em 25 nov 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).. **Consulta Pública**. Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua, 2008. Disponível em <http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/versao_da_pnpr_para_consulta_publica.pdf>. Acesso em 25 nov 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Sumário Executivo. Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua**. 2008.

Disponível <http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/sumario_executivo_pop_rua.pdf>. Acesso em 25 nov 2012.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: **Rua, aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de assistência Social, 2009.

_____. Constituições do Arcebispado da Bahia. 1853. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/222291/8/000056491.pdf>. Acesso em 16 out 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 7ª ed., Rio de Janeiro, 1970.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a república que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. Relatório conjunto sobre a inclusão social, que sintetiza os resultados da análise dos Planos de Acção Nacionais para a Inclusão Social (2003-2005), Bruxelas, 12/12/2003, (COM) 773 Final, 2003. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=pt&type_doc=COMfinal&an_doc=2003&nu_doc=773>. Acesso em: 22 nov 2012.

CORREA, Dora Shellard. **A crise de trabalho e o serviço de "desurbanização" da capital**: (1914-1924). **Rev. hist.**, São Paulo, n. 119, dez. 1988. Disponível em <http://www.revistasusp.sibi.usp.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-83091988000200008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 02 dez. 2012.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL SOBRE BIOÉTICA E DIREITOS HUMANOS. Disponível em <http://www.bioetica.org.br/?siteAcao=DiretrizesDeclaracoesIntegra&id=17>. Acesso em 06 dez 2012.

DESLANDES, Suely Ferreira, ROMEU Gomes; MINAYO, Maria Cecília de Souza (organizadora). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 29ª Ed., Rio de Janeiro : Vozes, 2010.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual**. In Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil. Campinas/SP, UNICAMP, 1998.

DOMINGUES JR., Paulo Lourenço. **Cooperativa e construção da cidadania da população de rua**. São Paulo: Edições Loyola/Editora Universitária Leopoldianum,

2003.

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social.** Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2.pdf> Acesso em 12 dez 2011.

FABRIS, Annateresa. KERN, Maria Lúcia Bastos. **Imagem e conhecimento.** São Paulo: USP, 2006. Disponível em < <http://books.google.com.br/books?id=S9ip-ijtX2UC&pg=PA90&dq=constru%C3%A7%C3%A3o+de+uma+imagem+n%C3%A3o+%C3%A9+neutra,&hl=en&sa=X&ei=Wo-7UJq4F4aQ9gTp4YCYBA&ved=0CDoQ6AEwAQ#v=onepage&q=constru%C3%A7%C3%A3o%20de%20uma%20imagem%20n%C3%A3o%20%C3%A9%20neutra%2C&f=false>>. Acesso em 02 dez 2012.

FARIA, Ernesto. **Dicionário escolar latino português**, 1994, p. 354.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil.** 2ª ed., São Paulo: Edusp, 2006.

FERNANDES, Paula Guilhermina de Carvalho. **Os vadios no Porto de início do século (1901-1906):** algumas notas para estudo. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/2128.pdf>. Acesso em: 24 out 2012.

FERREIRA, Tinoco Antônio Luiz. **Código Criminal do Império do Brasil Anotado.** Brasília: Coleção História do Direito Brasileiro, 2003.

FINNIS, John Mitchell. **Lei Natural e Direitos Naturais.** Tradução de Leila Mendes. São Leopoldo: Unisinos, 2007.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir:** o nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 2007.

FORACCHI, Marialice Mencarini. **A participação social dos excluídos.** São Paulo: Editora Hucitec, 1982.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método.** 11ª Ed., Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

GARRAFA, Volnei. **Introdução à bioética.** In: Série Bioética. Núcleo de Estudos e Pesquisas em Bioética (CEAM). Universidade de Brasília.

GIORGETTI, Camila. **Moradores de rua: uma questão social?** São Paulo: FAPESP, EDUC, 2 de Janeiro: Garamond, 2000.

GUIMARAES, Manuel Luis Salgado. **Uma História dos Conceitos:** problemas teóricos e práticos. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 10, 1992, p. 134-146. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1945/1084>. Acesso em 25 fev 2013.

GOFFMAN, Ervin. **Estigma – Notas sobre a manipulação da identidade**

deteriorada. 4ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 1998. Disponível em< <http://www.se-rj.com.br/IBMR/TEXTOS%20IBMR/institucional2011sem01noite/ESTIGMA.pdf>>. Acesso em 25 fev 2013.

GONÇALVES, Erli Helena. **Desconstruindo o preconceito em torno do HIV/Aids na perspectiva da bioética da intervenção.** Universidade de Brasília – UnB, Faculdade de Ciências da Saúde. Tese de Doutorado. Brasília, 2005. 203 p.

GUIMARÃES, Eduardo. **Semântica do Acontecimento:** um estudo enunciativo da designação. Campinas-SP: Pontes. 2005.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco, organizadores. **Políticas Públicas e Desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. 2ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

HOFFMANN, Rodolfo. **Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/90.** *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 277-294, abr./jun. 1995a. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/desigualdadepobrezabrasil/capitulo03.pdf>. Acesso em: 24 out 2012.

INTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema de Contas Nacionais:** Estrutura do Sistema de Contas. Disponível em<Nacionaisftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Notas_Metodologicas/02_estrutura.pdf>. Acesso em 24 nov 2012.

ISKANDAR, Jamil Ibrahim. **Normas da ABNT:** comentadas para trabalhos científicos. 4. Ed. Curitiba: Juruá, 2011.

JUNQUEIRA Luciano Antônio Prates. **A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor.** *Revista Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004. Disponível em< <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n1/04.pdf>>. Acesso em 02 dez 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público.** Brasília 56(2):137-160, abr/jun 2005.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro Passado:** contribuição à semântica dos tempos históricos. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

_____. Reinhart. **Uma história dos conceitos:** problemas teóricos e práticos, 1992. Tradução de Luis Manoel Salgado Guimarães. *Estudos Históricos, Rio de Janeiro*, vol. 5, n. 10, 1992, p. 134-146.

KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e vadiagem:** a origem do trabalho livre no Brasil. 2ª Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

_____. **Escritos urbanos.** 2ª Ed., São Paulo: Paz e Terra, 2009.

LAWN, Chris. **Compreender Gadamer.** 2ª Ed., Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

LELLO, José. **Dicionário Prático Ilustrado**. Porto: Lello e Lello Editores, 1963.

LE JEUNE (Ministre de France). **Projeto de Lei contra a infecção moral**: os vagabundos são delinquentes em expectativa *In*: O Direito: Legislação, doutrina e jurisprudência. Rev mensal, anno XXIX – 1901, maio-agosto, 85º vol. Rio de Janeiro, 1901.

LEI DAS SESMARIAS, 1375. Disponível em: http://www.cm-coimbra.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=352&Itemid=459&mosmsg=Voc%EA+est%E1+tentando+acessar+apartir+de+um+dom%EDnio+n%E3o+autorizado.+%28www.google.com.br%29. Acesso em 16 out 2012.

LISBOA, Mário Theodoro. As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil. **L'intervention étatique sur l'informel au Brésil**. (Tese de doutorado) Université Paris-I – Sorbonne, 1998. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_3-10.pdf. Acesso em: 24 out 2012.

LOPES, Ivã Carlos, e PIETROFORTE, Antonio Vicente Seraphim. **A semântica lexical**. *In*: FIORIN, J. L. (org.). Introdução à linguística II: princípios de análise. São Paulo: Contexto, 2004.

LOPES, José Rogério. Processos sociais de exclusão e políticas públicas de enfrentamento da pobreza. **Cad. CRH**, Salvador, v. 21, n. 53, Aug. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n53/a11v21n53.pdf>. Acesso em 26 nov 2012.

MALHEIROS, Agostinho Marques Perdigão. **A escravidão no Brasil**. Rio de Janeiro: Nacional, 1866.

MARSHAL, Alfred. **Princípios de Economia: tratado introdutório**. Introdução de Ottolmy Strauch; Apresentação de Winston Fritsh; tradução de Rômulo de ALMEIDA Ottolmy. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas).

MATTOS, Ricardo Mendes; FERREIRA, Ricardo Franklin. **Quem vocês pensam que (elas) são?** Representações sobre as pessoas em situação de rua. Rev Psicologia & Sociedade; 16 (2): 47-58; maio/ago.2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/psoc/v16n2/a07v16n2.pdf>. Acesso em 28 nov 2012.

MORAES, Evaristo de. **Ensaio de patologia social**: vagabundagem, alcoolismo, prostituição, lenocínio. Rio de Janeiro: Leite Ribeiro e Maurillo, 1921.

MOURÃO, João Martins de Carvalho. **O Direito**: Legislação, doutrina e jurisprudência. Rev mensal, anno XXIX – 1901, maio-agosto, 85º vol. Rio de Janeiro, 1901.

NEVES, Delma Pessanha. **Habitantes de rua e vicissitudes do trabalho livre**. Rev Antropolítica n. 29, 1999:101-102. Disponível em: <http://www.revistas.uff.br/index.php/antropolitica/article/view/40/pdf>. Acesso em 02 dez

2012.

NEVES, Luis Paulo; KUBOTA, Andréa Cristina; PIRES, Cristiane Brito. **O morador de rua: perspectivas conceituais**. Revista Bio Etikos. Centro Universitário São Camilo – 2008. 2(2):223-233. Disponível em <http://www.saocamilo-sp.br/pdf/bioethikos/64/223a233.pdf>. Acesso em 2 dez 2012.

OLIVEIRA, Elton Somensi. **Bem comum, razoabilidade prática e Direito: a fundamentação do conceito de bem comum na obra de John M. Finnis**. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (Dissertação) Mestrado. Porto Alegre/RS, 2002. Disponível em <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/1937/000312406.pdf?sequence=1> >. Acesso em 24 nov 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, Sales No. E.98.XVII.8 United Nations 1998 Paragraph 1.328. In *United Nations Demographic Yearbook review National reporting of household characteristics, living arrangements and homeless households Implications for international recommendations*. 2004, p. 23: Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/techreport/hhchar.pdf>. Acesso em 23 out 2012.

PIRAGIBE, Vicente. **Prostituição e vadiagem: questões de Direito Penal e questões de Processo Penal**. Rio de Janeiro: TYP da Escola, 1928.

POLÍTICA. In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 12ª Ed. Brasília: UnB, 2002. p. 954-963.

PONTES, Reinaldo Nobre. **Concepções de pobreza dos atores sociais na política de assistência social no período FHC**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/05.pdf>. Acesso em 24 out 2012:

PORTUGAL. CÓDIGO CRIMINAL, 1886. Disponível em <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1274.pdf>. Acesso em 15 out 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Indicadores Sociais**. Disponível em http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH >. Acesso em 23 de Nov 2012.

REYES, Giovanni. *Principales teorías sobre El desarrollo económico y social. Nómadas*. **Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas**. n. 4, jul.-dez. 2001. Disponível em: <[http:// www.ucm.es/info/nomadas/](http://www.ucm.es/info/nomadas/)>. Acesso em: 23 nov. 2012.

RODGERS, Gerry; GORE, Charles; FIGUEIREDO, José. (Org.). *Social exclusion: rethoric, reality, responses*. Genebra: International Institute for Labor Studies, 1995.

RUSSEN, Jorn. **Reconstrução do passado** – Teoria da História II: os princípios da pesquisa histórica. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

SANTOS, Myrian Sepúlveda. “**A prisão de ébrios, capoeiras e vagabundos no início da era republicana**” In Topoi- Revista de História do PPGHIS da UFRJ. Rio de Janeiro: 7 letras, vol. 8, jan-jul.2004. Disponível em: http://www.revistatopoi.org/numeros_anteriores/Topoi08/topoi8a4.pdf. Acesso em 17 out 2012.

SARAIVA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Coletânea de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006, v. 1.

_____. **Introdução à teoria da política pública**. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.) **Coletânea de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006, v. 2.

SCERS, Dudley. Os indicadores de desenvolvimento: o que estamos a tentar medir? **Revista Análise Social**, vol. XV (60), n. 4.º, 1979. Disponível em < http://www.sputtr.com/read/os-indicadores-de-desenvolvimento-o-que-estamos-a-tentar-medir--d41d.html?f=1geXpurpn6Wih-SUpOGunKqnh7vils7izM7T083d5svoicnRj9rK583T5uHV5N3T2tvZ26mW1JTZ2tWSzuHox-Lc2IzQltnZ1tnR5Inb2cre36SWkbHYrpmfktiLqeegrJ-fjtfq2eSilJ T18_gz-jS2NvS38bqls7T5Zfj4JTI4ZTQ3tna4c3T5OHcnaWYp6CepZ-rmqitnOS2r6TpzKbBx6GlzamrltXU2lup8Q>. Acesso em 23 nov 2012.

SCHMITTER, Philippe. **Reflexões sobre o conceito de Política**. In: Curso de introdução à Ciência Política. 2. ed. Brasília: UnB, 1984, 6v.

SCHNEIDER, Anne Larason. **Pesquisa avaliativa da decisão política**: evolução histórica e guia prático. In: Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2ª ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010:310-337.

SCHWARCZ, Lília Moritz. A vadiagem e sua inscrição nos corpos. **Hist. cienc. saude-Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, Dec. 2004 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-59702004000300015&lng=en&nrm=iso>. access on 02 Dec. 2012.

SEARLE, John Rogers. **Expressão e significado**: estudo da teoria dos atos da fala: tradução Ana Cecília G. A. de Campos, Ana Luiza Marcondes Garcia, 2ª ed., São Paulo : Martins Fontes, 2002.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. 8ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SIMON, Thomas. **Disciplinamento social e combate à vadiagem no antigo regime**. Journal: [Sequência : Estudos Jurídicos e Políticos](http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14148/13592). ISSN 0101-9562 Volume: 30; Issue: 59; Start page: 121; Date: 2009. Disponível em: <http://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14148/13592>. Acesso em: 23 out 2012.

SILVA, Adalberto Prado e. **Novo Dicionário brasileiro ilustrado**. 4 ed. São Paulo: Melhoramentos. Vol. 1 A 3, 1968.

SILVA, Alexandre Campos da Costa. **Dicionário de curiosidades do Rio de Janeiro**. São Paulo: CIL, 1970.

SILVA, Denise Garcia; VIEIRA, Josênia Antunes. **Análise do Discurso**: percursos teóricos e metodológicos: uma pequena introdução. Brasília: Editora Plano, 2002.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. **O Estado e a reprodução da força de trabalho**. Perspectivas, São Paulo, 7-1-11, 1984. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=4&ved=0CDgQFjAD&url=http%3A%2F%2Fseer.fclar.unesp.br%2Fperspectivas%2Farticle%2Fdownload%2F1817%2F1485&ei=AVWIUNfwK6q00AGu-IDADQ&usq=AFQjCNG-At6LtId4kRu9KTVcT_FESbnTeg&sig2=WdOll8bPyAl8lyEZ17n43w. Acesso em: 24 out 2012.

SILVA, Maria Cecília Perez de Souza; KOCK, Ingedore Villaça. **Linguística aplicada ao Português**: Morfologia. 6 ed., São Paulo, Cortez, 1991.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005**. 2006. 220 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília. Disponível em: http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/1763/1/2006_Maria%20Lucia%20Lopes%20da%20Silva.pdf>. Acesso em: 26 nov 2012.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas, v.1. Introdução de Edwin Cannan; Apresentação de Winston Fritsh; tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas).

SPOSATI, Aldaíza. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10 – jul./dez. 2007**. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf>. Acesso em: 26 nov 2012.

SNOW, David; ANDERSON, Leon. **Desafortunados: um estudo sobre o povo da rua**. Petrópolis: Vozes, 1998. 528 p.

VAISMAN, Ester. Marx e a Filosofia: elementos para a discussão ainda necessária. **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 16, n. 2, Aug. 2006. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512006000200005&lng=en&nrm=iso>. access on 02 Dec. 2012.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva et al. **Pessoas em situação de rua no Brasil**: Estigmatização, desfiliação e desterritorialização. *RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, v. 7, n. 21, pp. 556 a 605, dezembro de 2008.

VEIGA, José Eli da. **Indicadores de sustentabilidade**. *Estud. av.* [online]. 2010, vol.24, n.68 [cited 2012-11-24], pp. 39-52. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100006&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0103-4014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142010000100006>. Acesso em 24 nov 2012.

VILACAÑAS, José Luis; COVES, Faustino Oncina. Introducción. In: KOSELLECK, R. & GADAMER, Hans-Georg. **História y hermeneutica**. Barcelona: Paidós, 1997, p.20.

VILLAS BOAS, Lúcia Pintor Santiso; SOUSA, Clarilza Prado de. Uma investigação da historicidade das representações sociais. **Temas psicol.**, Ribeirão Preto, v. 19, n. 1, jun. 2011. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-389X2011000100016&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 27 jan. 2013.

WOORTMANN, Klaas. **O selvagem e a História. Heródoto e a questão do Outro**. REVISTA DE ANTROPOLOGIA., V. 43 no 1 SÃO PAULO, USP, 2000, V. 43 no 1. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ra/v43n1/v43n1a01.pdf>. Acesso: 05 ago 2011.

XAVIER, Lídia. **Como fazer citações, notas de rodapé e referências bibliográficas (mimeo)**.

ANEXOS