Cidadãos em situação de rua e políticas públicas: quando a discricionariedade dos agentes públicos interfere no alcance de direitos

Igor Souza de Abreu[1]
https://orcid.org/0000-0002-8910-7917
Recebido 10/ago | Aprovado 10/set

RESUMO: O trabalho tem por objetivo compreender qual o impacto dos usos da discricionariedade exercidas pelo burocratas em nível de rua (BNR), que são os trabalhadores situados nos níveis mais baixos da hierarquia administrativa, sobre o trabalho entregue a um público específico com o qual interagem, os cidadãos em situação de rua. Como aponta a literatura, o impacto destes profissionais na vida dos cidadãos em situação de rua é marcada pelo imediatismo, consideramos importante, portanto, analisar como fatores pessoais, institucionais e relacionais que partem desses agentes interferem no alcance desse público específico aos seus direitos via políticas públicas. Deste modo, foi realizada a opção pela pesquisa qualitativa do tipo descritiva além da pesquisa bibliográfica. O enfoque nos cidadãos em situação de rua no trabalho é resultado da percepção de que para alcançar seus direitos sociais básicos, esses sujeitos dependem de relações com os burocratas em nível de rua, e como consequência essas relações podem ser permeadas por questões que interferem diretamente no alcance desses direitos, como os próprios valores pessoais dos agentes que lidam com suas demandas. Valores, normas sociais e preconceitos frequentemente incorporam formas de representações sociais que perduram na sociedade e que podem consubstancialmente serem incorporadas nas políticas públicas, através da atuação profissional. Como conclusão, o estudo ressalta que as representações sociais acerca dos cidadãos em situação de rua, impactam os serviços prestados pelos Burocratas em Nível de Rua e o olhar para atuação destes profissionais, pode contribuir para um novo modo de se pensar e executar políticas públicas.

Palavras-chave: Discricionariedade. Políticas Públicas. Cidadãos em situação de rua. Pobreza.

HOMELESS PEOPLE AND PUBLIC POLICIES: WHEN THE DISCRETION OF PUBLIC AGENTS INTERFERES WITH THE ACHIEVEMENT OF RIGHTS

ABSTRACT: The work aims to understand the impact of the uses of discretion exercised by bureaucrats at the street level (BNR), who are workers located at the lowest levels of the administrative

1 UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENCE DARCY RIBEIRO. Departamento: Ciências Sociais. Área: Sociologia Política

hierarchy, on the work delivered to a specific public with which they interact, citizens living on the streets. As the literature points out, the impact of these professionals on the lives of homeless citizens is marked by immediacy, we consider it important, therefore, to analyze how personal, institutional and relational factors that come from these agents interfere in the reach of this specific public to their rights through policies public services. Thus, the option for qualitative research of the descriptive type was made, in addition to bibliographical research. The focus on homeless citizens at work is the result of the perception that to achieve their basic social rights, these subjects depend on relationships with bureaucrats at the street level, and as a consequence these relationships can be permeated by issues that directly interfere with the reach of these rights, as the personal values of the agents who deal with their demands. Values, social norms and prejudices often incorporate forms of social representations that persist in society and that can be substantially incorporated into public policies, through professional performance. In conclusion, the study highlights that social representations about homeless citizens impact the services provided by street level bureaucrats and the look at these professionals' performance can contribute to a new way of thinking and executing public policies.

Keywords: Discretion. Public Policy. Homeless citizens. Poverty.

CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE LA CALLE Y POLÍTICAS PÚBLICAS: CUANDO LA DISCRECIÓN DE LOS AGENTES PÚBLICOS INTERFIERA EN LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS

RESUMEN: El trabajo tiene como objetivo comprender el impacto de los usos de la discreción que ejercen los burócratas a pie de calle (BNR), trabajadores ubicados en los niveles más bajos de la jerarquía administrativa, sobre el trabajo entregado a un público específico con el que interactúan, los ciudadanos en la situación de la calle. El impacto de estos profesionales en la vida de los ciudadanos en la situación de la calle está marcado por la inmediatez, consideramos importante, por tanto, analizar cómo los factores personales, institucionales y relacionales que provienen de estos agentes interfieren en el alcance de este específico público a sus derechos a través de políticas públicas. Así, se hizo la opción por la investigación cualitativa, además de la investigación bibliográfica. El enfoque en los ciudadanos en la situación de la calle es el resultado de la percepción de que para lograr sus derechos sociales básicos, estos sujetos dependen de las relaciones con los burócratas a nivel de calle y, como consecuencia, estas relaciones pueden estar impregnadas por cuestiones que interfieren directamente con el alcance de estos derechos. Los valores, las normas sociales y los prejuicios suelen incorporar formas de representaciones sociales que persisten en la sociedad y que pueden incorporarse sustancialmente a las políticas públicas. En conclusión, el estudio destaca que las representaciones sociales sobre estos ciudadanos impactan los servicios que brindan los burócratas de la calle y la mirada al desempeño de estos profesionales puede contribuir a una nueva forma de pensar las políticas públicas.

Palavras Clave: Discreción. Políticas Públicas. Ciudadanos sin hogar. Pobreza.

INTRODUÇÃO

Segundo Zamboni (2014), um marco da sociedade contemporânea pode ser percebido nas mais variadas formas com as quais são produzidas diferenças e desigualdades entre os sujeitos sociais. O autor indica que ao passo em que trajetórias de vidas são constantemente influenciadas pelas mais diversas formas com as quais os indivíduos se identificam e consequentemente se diferem uns dos outros, ao mesmo tempo, são determinados a certos sujeitos, um outro rebatimento. Estes seriam os processos de discriminação e desigualdade, que perduram inclusive nas formas em que os mesmos se portam diante a vida social.

Os marcadores sociais da diferença podem ser simplificados da seguinte forma: são os "sistemas de classificação que organizam a experiência ao identificar certos indivíduos com determinadas categorias sociais" (ZAMBONI, 2014, p.13). Raça, gênero, sexualidade, classe, geração, entre outros marcadores, tem sido mobilizado como destaca o autor, para delimitar posições sociais aos indivíduos dentro da sociedade, posições estas o tempo todo articuladas na "experiência dos indivíduos, no discurso e na política" (ZAMBONI, 2014, p.15).

Neste sentido, a proposta do presente artigo é pensar como esses marcadores sociais da diferença tem sido mobilizados por profissionais situados na ponta do trabalho público, especialmente aqueles que concedem acesso a programas governamentais e representam as extensões da influência e do controle do Estado (LIPSKY,2019). O objetivo, portanto, resumidamente pode ser colocado da seguinte forma: como os profissionais da ponta do serviço público, através da atuação profissional, mobilizam políticas e reforçam a posição dos usuários das políticas operando sistemas de classificação socialmente construídos pela sociedade, e para tal, aprofundando na análise de um público específico, os cidadãos em situação de rua.

MARCADORES SOCIAIS COMO NORTE PARA ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS DO NÍVEL DE RUA

A burocracia do nível de rua ou "street-level bureaucracy" como popularmente foi designado por Michael Lipsky (1980), foi um termo pioneiramente trabalhado pelo autor para denominar uma classe específica da estrutura burocrática dos governos contemporâneos: aqueles atores que lidam cotidianamente no exercício de seus ofícios, com a conciliação de variadas demandas, necessidades e constrangimentos, em contextos de implementação de políticas (ARAÚJO FILHO, 2014, p.47). Essencialmente a teoria trabalhada por Lipsky traz como perspectiva central, que os agentes que executam as políticas públicas são uma espécie de representantes do Estado perante as pessoas e por isso, são considerados atores estratégicos para compreender a realidade das políticas públicas na atualidade (ARAÚJO FILHO,2014, p.14).

Segundo Lipsky (2019) existem três premissas básicas que norteiam o trabalho dos burocratas: primeiramente estes atores trabalham em curso regular de rotina, o que possibilita uma interação constante com os cidadãos; embora façam parte de uma estrutura burocrática, esses profissionais possuem certa independência dessa estrutura, o que pode ser ratificado pelo poder que lhes é concedido na tomada de decisões de seus trabalhos, ou seja, pelo poder discricionário inerente a sua função; e por fim, o reconhecimento de que suas ações geram impacto significativo para os cidadãos com quem lidam cotidianamente no exercício de seu trabalho (LIPSKY,2019,p.37).

Foi a partir de Lipsky (1980) que estes profissionais começaram "a ter sua posição estratégica reconhecida para efetividade de uma política pública" (EUCLYDES e SILVEIRA,2019, p. 35). Estes autores consideram que, tendo em vista sua proximidade com a população, o que têm-se percebido

através de estudos, é que a ação desses atores ultrapassam o limite de inter-relação entre poder público e sociedade, o que acontece na realidade, é que eles dispõem de um poder significativo em todo o processo de implementação das políticas públicas.

Na contramão do formalismo weberiano é que Lipsky (1980) desenvolve sua teoria e analisa o impacto que a discricionariedade dos burocratas do nível de rua possui no funcionamento e realização da função pública (ARAÚJO FILHO, 2014, p.51). É nesta perspectiva que o autor define os BNR como policy makers, ou seja, "indivíduos cuja função é o de literalmente realizar as políticas [...], quem lida rotineiramente com a realidade da função pública, em considerável medida interferindo em seu formato" (ARAÚJO FILHO,2014, p. 51). Lipsky (2019) define em seu estudo, os típicos burocratas do nível de rua, que podem ser expressos através do trabalho de

> [...] professores, policiais e outros funcionários responsáveis pela aplicação da lei, os assistentes sociais, os juízes, os defensores públicos e outros oficiais dos tribunais, trabalhadores da saúde e muitos outros funcionários públicos que concedem acesso a programas governamentais e possibilitam a prestação de serviços dentro deles. As pessoas que trabalham nesses postos tendem a ter muito em comum, porque elas experimentam, analiticamente, semelhantes condições de trabalho. (LIPSKY,2019, p.37)

De acordo com o autor, as formas pelas quais esses profissionais viabilizam benefícios e sanções representam as extensões da influência e do controle do Estado que orientam e determinam o contexto social e político pelos quais esses profissionais agem. Assim, o autor define que como "prestadores de serviços de utilidade pública e detentores da ordem pública, os burocratas de nível de rua são o foco da controvérsia política" (LIPSKY,2019, p.38). Isto porque, estes profissionais estão constantemente divididos entre as demandas do Estado, que exigem efetividade e responsividade, e as demandas dos cidadãos, que anseiam mais eficácia e eficiência dos serviços públicos (LIPSKY,2019, p.38). Assim, configuram-se na mesma medida como um "entregador" e/ou "executor" dos serviços públicos (ARAÚJO FILHO,2014, p.51).

O ESPAÇO DE ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS EM NÍVEL DE RUA

Os burocratas, por assim dizer, seriam agentes influentes na execução das políticas públicas, em lugar de meros replicadores tal como afirmava-se anteriormente (LOTTA,2014). Euclydes e Silveira (2019) apontam que apesar de serem os legisladores "os responsáveis por aprovar determinada política pública, e os gestores [...] por instruir o executores na sua efetivação, são os burocratas,[...] que decidem o significado dessas regras e sua aplicação na prática" (EUCLYDES e SILVEIRA, 2019,p.38). Conforme pontua Lotta (2014),

> O olhar para a atuação desses agentes de rua passa pelo reconhecimento e pela compreensão de como constroem suas ações, considerando que eles fazem parte de uma estrutura institucional e programática e, ao mesmo tempo, têm o poder de implementar as políticas públicas, em que podem exercer o que Lipsky denomina de discricionariedade. A discricionariedade desses agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e as sanções fornecidas por sua agência. Assim, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão, bem como as normas comunitárias e administrativas, os agentes ainda

> conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação. É, em parte, no exercício da discricionariedade dos agentes implementadores que as políticas públicas são alteradas e reconstruídas (LOTTA, 2014, p.191).

Por efeito disso, os burocratas do nível de rua estão constantemente readaptando suas concepções sobre o próprio trabalho e também sobre o seu público, para sobreviver naquela função (ARAÚJO FILHO, 2014, p.51). Portanto, as decisões dos BNR, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com incertezas e pressões no trabalho tornam-se efetivamente as políticas públicas que eles realizam (LIPSKY,2019). É nesta perspectiva que estes profissionais executam o que o autor entende como discricionariedade.

> Embora esses executores operem, em geral, em um ambiente de trabalho permeado por procedimentos, regras e diferentes níveis de supervisão, eles possuem grande flexibilidade na decisão sobre quem serão os beneficiários da ordem pública e quem estará sujeito às suas sanções (LIPSKY, 2010). Um dos fatores facilitadores dessa discricionariedade é o fato de que os recursos disponibilizados pelo Estado são, na maioria das vezes, insuficientes ao atendimento dos cidadãos. Isso proporciona a esses servidores a decisão de aonde alocar mais adequadamente esse recurso, dando-lhes grande poder no processo. (EUCLYDES e SILVEIRA, 2019, p.38)

A discricionariedade atua, portanto, como um importante mecanismo presente no trabalho destes profissionais e possui na perspectiva de Lipsky um papel central para se compreender a relativa liberdade dos burocratas do nível de rua no exercício de suas ocupações enquanto funcionários da ponta em organizações públicas (ARAÚJO FILHO, 2014, p.52). Além disso, a atuação dos BNR integraria também uma das possibilidades de se compreender como as políticas pensadas e desenvolvidas pelos formuladores estariam sujeitas a injunções que à modificariam completamente do seu escopo original, visto terem os implementadores, grande autonomia no momento de sua implementação (LOTTA, 2012, p.27).

Nesta perspectiva conforme mencionado por Ferreira e Medeiros (2016, p.779), o comportamento do implementador do nível de rua pode de modo significativo ser influenciado pela origem de diversos fatores, sejam eles pessoais (crenças, valores, altruísmo, auto interesse e poder discricionário), institucionais e gerenciais da política (sistemas de controle, accountability, leis, normas e regras, recursos, sistemas de incentivo, estrutura de poder, entre outros) ou mesmo relacionais (com o público da política, com os políticos, com os gerentes). Lotta (2012) indica que todos esses sistemas ao fazerem parte da profissão desse agente implementador, consequentemente podem causar impactos e influenciar todo o processo de implementação das políticas públicas.

Lipsky (2019) considera que para além das condições de trabalho, outros fatores influenciam o exercício da discricionariedade destes profissionais. O autor pontua que

> Quanto mais pobres são os cidadãos, maior a influência que os burocratas de nível de rua tendem a ter sobre eles. De fato, as condições desses trabalhadores podem ser consideradas como parte do problema da pobreza. Considere uma beneficiária da assistência social que vive em moradia pública e procura a ajuda de um advogado para rematricular seu filho na escola. Ele foi suspenso por causa de frequentes conflitos com a polícia. Ela está envolta em uma rede de burocratas de nível de rua que lhe dão com orientações contraditórias, todos atuando com

> base no que eles chamam de seu "interesse" e de "interesse público". (LIPSKY, 2019, p.47)

Esse fator é especialmente importante na medida em que se volta para o fato de que o impacto destes profissionais na vida dos cidadãos é marcado fortemente pelo imediatismo. A política pública entregue pelos burocratas de nível de rua, é na maioria das vezes como indica Lipsky (2019), urgente e pessoal. Tendo este cenário como pano de fundo, o objetivo proposto por esta reflexão será discutir um público em especial que se relaciona com os BNR e que em certa medida dependem destes profissionais para alcançar o mínimo do direito à cidadania, os cidadãos em situação de rua. Como reflexo de um longo processo da divisão internacional do trabalho e de suas fases (comercial--industrial-financeiro) historicamente certos grupos foram sendo deixados à margem da sociedade, especialmente no que diz respeito a conquista dos direitos sociais como saúde, educação e trabalho e se tornando forçosamente "invisíveis" tanto para o poder público quanto para a sociedade.

CIDADÃOS EM SITUAÇÃO DE RUA: ENTRE A DISCRICIONARIEDADE DOS BUROCRATAS EM NÍVEL DE RUA E O ACESSO À CIDADANIA

Mesmo que representem um grupo populacional heterogêneo com realidades e demandas tão diversas entre si, existem ainda no país poucos estudos e levantamentos sobre essa população, o que denota especialmente a dificuldade para se conceituar e mensurar essa população e consequentemente tornar possível o alcance e a efetivação de políticas públicas para eles. Assim, no primeiro momento através de levantamento bibliográfico existente, apresentamos o perfil dessa população, suas principais demandas, a realidade nas ruas, as crenças criadas sobre este grupo que atuam como empecilho para obtenção de direitos e por fim a necessidade de se enxergar esses cidadãos a partir de uma ótica multisetorial, levando-se em conta como distintos determinantes sociais influenciam em sua qualidade de vida.

De acordo com Pimenta (2019), os cidadãos em situação de rua constituem uma categoria social complexa e ainda em construção dentro da investigação sociológica. A autora aponta que os estudos destinados a compreender as interfaces na vida destes indivíduos buscam hoje superar as barreiras terminológicas anteriores que apontavam que as condicionalidades de vida destes sujeitos estavam fixadas apenas a uma situação específica, de morar nas ruas (PIMENTA, 2019, p.83).

Pimenta (2019) indica que tais sujeitos compreendem um lugar na cotidianidade que transita entre o visível e o invisível, e nesta perspectiva é de suma importância não essencializar essa condição a qual estão inseridos. Em 23 de dezembro de 2009, instituída pelo Decreto Presidencial n.º 7.053, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, os cidadãos em situação de rua foram caracterizados como,

> [...] 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 (Art. 1º, parágrafo único).

Os motivos que levam as pessoas a habitarem as ruas são variados e complexos[2] ,a situação de rua não deve ser investigada unicamente como uma categoria espacial, mas de acordo com Rodrigues (2020) deve-se também levar em conta seu aspecto temporal. Os significados simbólicos e distintos em termos históricos e estruturais atribuídos a esses sujeitos sofreram transformações ao longo do tempo e são completamente divergentes de uma sociedade para outra em termos histórico-espaciais, no entanto, muitas vezes tendem a reduzir suas condições e demandas exclusivamente a ordem habitacional e economicista (RODRIGUES,2020).

Tornando a rua como expressão total de sua identidade, o autor assinala que existem uma multiplicidade de outras fontes, comportamentos e pertencimentos que constituem a realidade dessa população, e nesta perspectiva o seu estudo depreende duas problemáticas centrais sob as quais esta reflexão se orientará. Uma decorrente do efeito que a localização simbólica "morador de rua" promove na vida destes indivíduos, moldando suas formas de sociabilidade, expectativas e relações. Outra destinada a compreender como tal condição é resultado de um problema estrutural, na medida em que constantemente tem sido fortalecida por estereótipos e estigmas provenientes do senso comum, da mídia e literatura acadêmica ao longo dos anos. Invisibilidade, sujeira, não trabalho e criminalidade são alguns dos mitos que atravessam a realidade desses sujeitos.

Sobre a invisibilidade dos cidadãos que estão em situação de rua, o autor alerta que por mais que essa hipótese não possa ser descartada, esconde-se sobre esse mito uma enorme repressão sofrida por essa população, especialmente quando observa-se a operacionalização da "seletividade do controle penal, punição, violência e intolerância praticada contra os próprios cidadãos em situação de rua" (RODRIGUES, 2015, p.116).

> Embora o tipo de pensamento que trata o cidadão em situação de rua como "invisível" possa parecer uma denúncia ao descaso em relação à exclusão, indiferença ou a negação da existência destes indivíduos, acaba sendo uma forma equivocada de perceber os efeitos da vigilância e do controle social. Em primeiro lugar, porque cria uma falsa ideia de indiferença generalizada, ocultando a enorme visibilidade desta população em termos do controle penal, repressão e punição, especialmente no Estado policial. Nesse sentido, a sociedade repressora passa a ser identificada tão somente como a sociedade omissa. Em segundo, ela também reforça a falácia que confunde visibilidade com status, de que as classes mais abastadas são os visíveis e as classes mais pobres são invisíveis. Em termos policiais, por exemplo, essa lógica se inverte, os visíveis são os paupérrimos e os invisíveis são as classes mais altas. (RODRIGUES, 2015, p.116)

Em concomitância a isso, o controle social seria de acordo com Lipsky (1980) um papel crítico desempenhado pelos BNR, e estaria atrelado às suas expectativas quanto ao trabalho que executa e a posição socioeconômica dos usuários com quem lidam em sua rotina de trabalho. Ao introduzir aos cidadãos, expectativas quanto o serviço público a ser realizado e seu lugar na comunidade política, o autor aponta que determinados burocratas, como os policiais tendem a se utilizar de seu poder discricionário para decidir os cidadãos que devem ser detidos e quais comportamentos podem ser ignorados (LIPSKY,1980, p.55). Rodrigues, Delgado e Stigert trazem em seu trabalho, um exemplo deste fenômeno da vigilância que ocorre usualmente em certos espaços "públicos"

2 A perda de vínculos familiares, decorrente do desemprego, da violência, perda de entes, perda de autoestima, alcoolismo, drogadição, transtornos mentais são algumas das causas que levam as pessoas às ruas.

> Shoppings, galerias, museus, possuem em comum várias características. São, em tese, espaços públicos ou de uso público: as entradas e saídas desses locais são protegidas por guardas, que não só cuidam da segurança de quem está dentro, mas também controlam o acesso e intimidam a entrada de quem está fora e não se adequa ao padrão ambiente. Cancelas, crachás, câmeras de vigilância, interfones, cercas e portões são instrumentos cada vez mais comuns nos locais de acesso a esses espaços. (RODRIGUES, DELGADO, STIGERT,2019, p.118)

Junior e Costa apontam que para além disso, embora sejam permitidas a presença física dos cidadãos em situação de rua no território do Estado, esses cidadãos ainda são excluídos dos sistemas prestacionais jurídicos, econômicos, políticos e educacionais, restando-lhes um modelo de subintegração (2017, p.28). Rodrigues, Delgado e Stigert (2019) apontam que com o discurso neoliberal[3] se fortalecendo, a violência sobre as camadas mais pobres vão sendo respaldadas sob a justificativa do aumento da criminalidade e da insegurança, o policial tende então a representar o profissional mantenedor da ordem pública e segurança, e as medidas repressivas frente aos mais pobres, inclusive os cidadãos em situação de rua acabam crescendo, uma vez que a representação social da violência especialmente a veiculada pela mídia e senso comum, tendem a associá-la exclusivamente ao fenômeno da pobreza[4]. Neste sentido,

> É indissociável se apreciar o fenômeno em questão com a realidade do modo capitalista de produção – a busca desenfreada pela acumulação de capital, associada ao individualismo exacerbado e à visão de um Estado não interventor, de acordo com a matiz liberal, onde o próprio mercado seria capaz de promover a justiça social, não é compatível, na atualidade brasileira, com uma luta que gere resultados positivos às pessoas em situação de rua. Ademais, elas situam-se, geralmente, em grandes centros urbanos, sendo estigmatizadas. Há uma tendência à naturalização dessa situação, que desencadeia a inexpressividade de dados e informações científicas sobre as pessoas [...] (JUNIOR e COSTA,2017, p.28).

As formas de violência contra os cidadãos em situação de rua, manifestam-se de múltiplas maneiras, podem ser físicas, intrafamiliar, étnica, social, política, criminal, psicológica, todas ligadas inexoravelmente a uma interação humana (JÚNIOR e COSTA,2017, p.31). Em seu estudo, Rodrigues, Delgado e Stigert (2019) apontam que dentre os relatos de violência sofridos por essas pessoas, eram constantes as narrativas de violências policiais, onde espancamentos, violência psicológica, documental e patrimonial foram algumas das experiências vivenciadas por esses indivíduos na interação com esses burocratas. Concomitante a isso os autores constatam então, a contradição

3 Pensar o neoliberalismo requer entender o Estado enquanto garantidor do capital e do mercado, isentando-se da responsabilidade para com a sociedade. O Estado atende minimamente às demandas sociais, utilizando-se de políticas sociais focalizadas, fragmentadas, não retirando pessoas da situação de miséria e vulnerabilidade, mas sobretudo enfraquecendo politicamente suas formas de resistências. Ver: Iamamoto (2008).

4 [...] o que determina que uma pessoa seja condenada ou não é a sua condição de classe subalterna, que dessa forma preenche e reproduz o estereótipo. Este indivíduo pertencente às camadas mais baixas servirá em sua estereotipação – na qual também intervêm a publicidade jornalística e a ficção – para reafirmar à maioria a definir-se como 'não-delinquente' [sic], sendo, portanto um 'bode expiatório' da sociedade.[...] ao analisar o funcionamento concreto das relações entre vítimas, funcionários e suspeitos, nas quais percebia a imunidade de certos indivíduos em posições vantajosas e a vulnerabilidade de quem preenche o estereótipo que, assim, é uma profecia que se autocumpre. (ANITUA,2008,p.584)

posta nesta suposta invisibilidade dos cidadãos de rua, afinal "como haveria invisibilidade onde há repressão, estigma ou punição?" (RODRIGUES, DELGADO, STIGERT, 2019, p.117).

> [...] a violência a que estão submetidos [os indivíduos em situação de rua] vem de todos os lados, dos agentes de segurança pública, como a polícia e guardas municipais; por parte do Poder Público, por omissão, em muitos casos, pela insuficiência e ineficiência das políticas públicas adotadas, e, por mais contraditório que possa parecer, até mesmo pela ação direta de violação de direitos, como o recolhimento dos pertences dessas pessoas; e da própria sociedade civil, que, respaldada por um sistema de exclusão protagoniza casos absurdos, agredindo verbalmente e fisicamente, e, no extremo, buscando exterminá-los, como os relatos de homicídios e tentativas de homicídios – envenenamento, atear fogo, dentre outros (MELO, 2016, p. 52).

Como reflexo dessa violência, a justificativa para os atos recai sobre as representações usuais dos cidadãos em situação de rua dentro do sistema de justiça criminal, desse modo o discurso legitimador contra a marginalidade ganha proeminência. Em outras palavras, a expectativa de que essa população seja criminosa se torna legitimador de sua criminalização. Misse indica que este fenômeno pode ser reflexo de "um complexo processo de interpretação baseado também em poderes de definição de situação. Todo esse processo é reconhecidamente uma construção social" (2010, p.22).

Pinho, Pereira e Lussi (2019) apontam que o trabalho possui uma centralidade na vida dos cidadãos em situação de rua, no entanto dificilmente são viabilizadores de autonomia financeira "por serem quase sempre transitórios, temporários, variados e irregulares, muitas vezes desenvolvidos sob condições insalubres e de risco e que mal permitem a sobrevivência" (p.482). Assim, o mercado da informalidade constitui um problema central na vida desses sujeitos, uma vez que tendem a ocupar trabalhos mal remunerados e que não possuem qualquer forma de garantia dos seus direitos trabalhistas. A indisciplina e a sujeira acabam sendo características atribuídas e justificadas para o impedimento e inserção deles dentro do mercado de trabalho, ficando-lhes restrito a posição de mão de obra barata e desqualificada (RODRIGUES,2020).

Junior e Costa indicam que dentro desse aspecto podemos apontar a violência institucionalizada praticada pelo Estado ao omitir-se no "planejamento e instalação de políticas sociais que surtam efeitos práticos emancipatórios, menosprezando os direitos da população em situação de rua, [...]", ou mesmo "quando, através de uma falsa cultura higienista, inverte a questão social e crê que a mera remoção da população em situação de rua resolve instantaneamente as demais vicissitudes sociais a que está sujeita" (2017,p.32). Neste sentido, os cidadãos em situação de rua contam ainda com entraves que se materializam na ausência de endereço fixo, telefone ou documentos, resulta em dificuldade de inserção aos programas sociais ou mesmo na obtenção de um trabalho, caminhando na contramão do viés social do texto constitucional brasileiro.

Assim, consequência de uma estrutura social baseada em assimetrias, a condição dos cidadãos em situação de rua reflete, como pontua Rodrigues (2020), uma necessidade de se investigar a realidade desses sujeitos de modo mais complexo, rompendo com as naturalizações que os cercam. Os cidadãos em situação de rua não optam por esse modo de vida, possuem um leque limitado de possibilidades, onde a migração representa por um lado o rompimento com uma longa trajetória marcada por perdas, violências, problemas econômicos anteriores e ao mesmo tempo ininterrupção dos efeitos mais cruéis produzidos pela desigualdade socioestrutural (RODRIGUES,2020). Nesse sentido, a ausência de moradia representa apenas um de seus problemas, e se considerarmos também

a saúde, outras determinações apontam para um novo contexto de extrema vulnerabilidade a qual estão inseridos.

Garantir o acesso dos cidadãos em situação de rua às políticas públicas, por meio da gestão intersetorial de serviços e ações governamentais tem sido, como pontuam Oliveira e Guizardi (2020), a perspectiva adotada pela Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPR) instituída no país no ano de 2009, através do Decreto 7.053. Ancorada no entendimento de que esses cidadãos possuem demandas e necessidades variadas, mas a pobreza extrema como uníssono, a política visa sobretudo garantir a integralidade no acesso dessa população as políticas sociais básicas tal como preconizado na Constituição Federal.

Os autores no entanto, avaliam que por mais que possa ter havido avanço nessa direção, especialmente do governo brasileiro propondo intervir de forma descentralizada e articulada com os demais entes federados, ainda se apresentam como desafios à essas políticas destinadas aos cidadãos em situação de rua as formas de materializar seu acesso às redes e serviços de cada política, além da consolidação de estratégias para enfrentamento das desigualdades sociais, econômicas, regionais e nelas, as de enfrentamento da pobreza (OLIVEIRA e GUIZARDI,2020).

Enquanto construção efetiva os autores advertem que a política pública somente ganha materialidade "através de uma complexa rede na qual interagem diferentes atores, em um processo político permeado por disputas e convergências de discursos e práticas" (OLIVEIRA e GUIZARDI,2020, p.3). Assim, um olhar para atuação dos atores envolvidos no processo de construção e execução das políticas públicas tem sido essencial para compreender qual seu impacto na efetividade das políticas públicas, especialmente quando consideramos que parte destes profissionais possuem relação bem estreita com o alvo dessas políticas, neste estudo os cidadãos em situação de rua.

QUANDO A DISCRICIONARIEDADE SE TRANSFORMA EM FERRAMENTA DE TRABALHO

Bortoli (2017) elenca alguns dos principais obstáculos que ainda persistem nos setores destinados a atender os cidadãos em situação de rua e entre eles aponta que a falta de comunicação entre os equipamentos do Estado, o desconhecimento por parte dos executores das políticas dos instrumentos adequados para garantir acesso aos usuários de seus direitos, somados ainda à forte burocratização dos equipamentos públicos, dificulta com que haja um desenvolvimento efetivo na gestão de políticas públicas destinadas a atender esses cidadãos.

Além disso, a autora evidencia como outra deficiência das instituições que lidam com essa população, a falta de ações destinadas a promover autonomia política dos cidadãos em situação de rua. De acordo com Bortoli, isto poderia ser reflexo de muitos dos profissionais que atuam junto a esse grupo não terem recebido nenhum tipo de treinamento sobre como trabalhar com esses usuários, e, tampouco ter sido capacitado para entender a situação de rua. Grande parte desses trabalhadores, acabam tendo seu conhecimento adquirido na prática, e isto consubstancia muitas vezes, na falta de articulação das equipes destinadas a lidar com esses usuários, chegando até mesmo à impedir a evolução de um atendimento ou acompanhamento desses indivíduos, uma vez que práticas e atitudes hostis ou preconceituosas por parte dos profissionais acabam afetando a relação construída com essa população e consequentemente tende a afastá-los da rede de serviços e na pior das hipóteses na desistência de solicitar um direito (2017,p.202).

Neste sentido, as experiências cotidianas de interação dos agentes de implementação e cidadãos em situação de rua, são repletos de potencialidades, positivas ou negativas, para essa população. De

acordo com Pires e Lotta "acolhimento, dignidade e exercício de direitos, humilhação, destrato, demora e desamparo são exemplos das reações diversas provocadas por estes encontros" (2019, p.1). A análise dessas interações é importante pois além de determinar as diferenças sociais impostas ao público atendido, ainda possibilita com que percebamos como essas diferenciações refletidas em práticas de categorização e julgamento exercidas por BNR penetram o mundo das políticas públicas.

> Isso ocorre especialmente em contextos marcados por restrições de recursos/capacidade, e junto a públicos submetidos a variadas formas de vulnerabilidade. Essas categorizações e julgamentos constituem um esforço de delimitação de fronteiras simbólicas [...], o qual permite aos agentes operarem uma segmentação informal (não oficial) do público atendido baseada na diferenciação de "usuários fáceis" e "usuários difíceis" (PIRES e LOTTA,2019, p.3).

Assim, valores, normas sociais e preconceitos frequentemente incorporam formas de representações sociais que perduram na sociedade, e quando materializados nas práticas dos profissionais "pode levar à persistência de representações culturalmente sancionadas de merecimento ou desprezo", e consequentemente afetar o acesso ou permanência da população usuária aos serviços da instituição (PIRES e LOTTA,2019,p.3). Segundo Teixeira et al (2019) mesmo preconizando o acesso universal à saúde, nos dispositivos do SUS a atuação dos profissionais de saúde persiste como barreiras no acesso ao cuidado à saúde dos cidadãos em situação de rua. Essa dificuldade pode em parte, ser reflexo das burocracia das instituições com a indocumentação dessa população, mas também decorre de ações preconceituosas praticadas pelos profissionais, fazendo com que muitas vezes pela soma de tantas tentativas negativas, os cidadãos em situação de rua desistam de ir buscar seus direitos (TEIXEIRA et al, 2019,p.95).

De acordo com Pires e Lotta (2019), os usuários das políticas são diferenciados e classificados pelos agentes de implementação, e isto pode ser reflexo de dois fatores, primeiro de uma resposta funcional às necessidades burocráticas, mas também guiadas por valores, normas e outros elementos culturais que muitas vezes os profissionais não conseguem fazer transcender de seu exercício profissional. A moralidade como referência imanente pode influenciar sobremaneira no trabalho executado, e, ao nos apropriarmos de tais conceitos percebemos que a não dissociação de valores morais e pré julgamentos também influenciam e podem determinar a elegibilidade dos usuários à políticas e direitos.

De acordo com Oliveira e Carvalho (2017), estariam aí impostas, percepções de justiça e merecimento que os próprios BNR expressam em seu trabalho. Estas percepções acerca do cidadão-usuário seriam muitas vezes influenciadas, de acordo com os autores, pelos valores e representações que os próprios burocratas que lidam com eles, carregam em seu cotidiano. Exemplo disso, pode ser analisado na fala de uma das entrevistadas de Bortoli em seu estudo, a fala da diretora de uma Unidade de Reinserção Social, equipamento da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), chama atenção pois mesmo atuando a cerca de 20 anos com os cidadãos em situação de rua,

> Ela admite que não sente piedade das abrigadas quando escuta histórias de vitimização. "Quando criança, eu fui violentada. A minha história não é muito diferente das histórias que elas contam. O que eu quero ver é a disposição que eu tive, não usei drogas, não usei bebida, não usei nada disso e sobrevivi" (informação verbal) (BORTOLI, 2017, p.79).

Bortoli (2017) chama atenção para a fala de uma policial civil, que além de lidar com os cidadãos em situação de rua em seu exercício profissional, faz trabalho voluntário por meio de um grupo espírita há 18 anos com esse segmento, e quando indagada sobre já ter se imaginado em situação de rua,

> [...] nunca se imaginou em situação de rua. "Eu sempre fui muito batalhadora. Eu não me vejo nisso porque a minha família é muito lutadora. A gente não senta na porta para chorar. Infelizmente, existem pessoas mais fracas que não têm essa força" (informação verbal) (BORTOLI, 2017, p.87).

Observa-se nos casos acima que as profissionais se utilizam de suas vivências como referência para avaliar as condições das pessoas que vivem em situação de rua. É possível perceber na fala da diretora, a existência de pré julgamentos sobre a realidade das abrigadas da unidade que podem inclusive refletir em expectativas na conduta que se espera dentro daquele serviço. O que se espera é que as mulheres em situação de rua ao chegar na instituição, não sejam "vitimistas" e que tenham a mesma disposição que ela (diretora) para batalhar, uma vez que a ausência de moradia parecer ser a única coisa que separam as duas realidades. Como já supracitado, é importante perceber o quão prejudicial é reduzir as condições de vida e demandas dos cidadãos em situação de rua a partir de estereótipos e mitos socialmente construídos sobre essa população (RODRIGUES,2020).

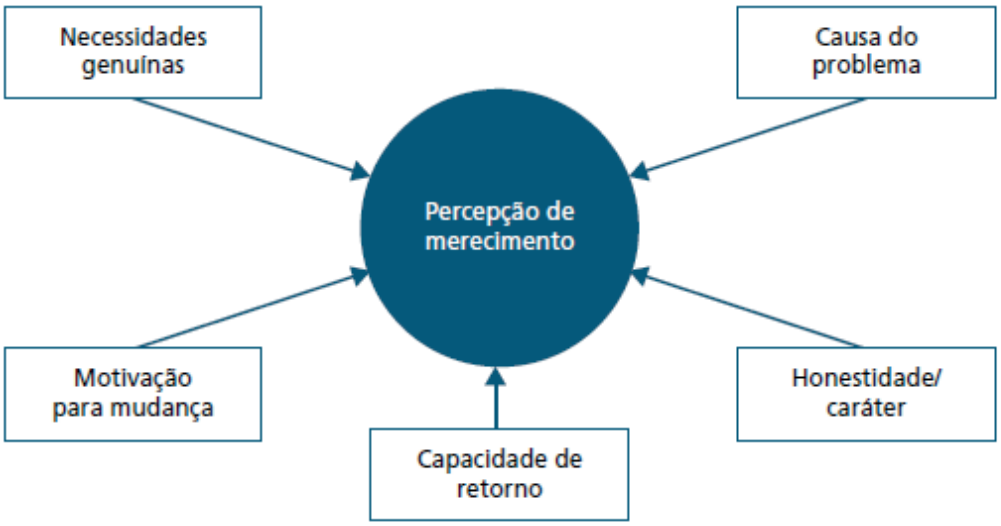
A percepção que parece fundamentar a fala das profissionais, é a de que estes cidadãos se encontram nesta situação por escolha. Como já discutido por Rodrigues (2020), as razões que levam essas pessoas a situação de rua são variadas e complexas, e antes de mais nada são reflexos de uma desigualdade estrutural e não de uma opção. Mesmo atuando diretamente com esse público a bastante tempo, nas falas faz-se questionar se as profissionais realmente abrem espaço para que esses sujeitos possam manifestar suas próprias identidades, ou se ficam presas às representações socialmente impostas à esta população.

Este fator é importante pois molda todo o desenrolar da relação entre BNR e os cidadãos em situação de rua. As expectativas e representações que os profissionais criam sobre o público, tendem a produzir quais os critérios para elegibilidade dos usuários e o seu real merecimento, estes critérios podem ser orientados da seguinte maneira

> [...] necessidades genuínas (o quanto o cidadão-usuário precisaria do serviço); causa do problema e motivação para a mudança (o quão responsável ele seria pela sua situação, bem como esforços que apresentaria para alterá-la); honestidade/ caráter (levando em conta a possibilidade de que o usuário esteja querendo usar o sistema para benefício próprio); e capacidade de resposta (as chances de retorno do usuário em relação ao investimento a ser feito nele) (OLIVEIRA e CARVALHO, 2017, p.24).

Como resultado, as autoras destacam que os títulos de "mais ou menos merecedores' seriam atribuídos simbolicamente aos usuários, impactando o tipo de resposta a ser-lhes oferecida e os esforços realizados para o atendimento de suas demandas" (OLIVEIRA e CARVALHO, 2017,p.24). Em consonância aos estudos de Maynard-Moody e Musheno (2003), a construção desse "julgamento somativo" feito pelos implementadores poderia ser representado como na figura 1.

Figura 1: A percepção de merecimento por parte dos agentes da linha de frente



Fonte: Oliveira e Carvalho (2017,p.25).

Assim, de acordo com Pires e Lotta por meio desses esforços, os BNR dividem o público atendido de forma a organizar uma "oferta funcional diante dos desafios enfrentados, mas apoiada em diferenciações sociais" (2019, p.30). Os usuários aderentes, com os quais foi possível construir vínculos, tornam-se merecedores e aqueles considerados resistentes, tornam-se as vítimas de uma profecia autorrealizada, uma vez que "como inicialmente não aderem/obedecem ao que os profissionais recomendam, tornam-se não merecedores de serviços básicos e, menos ainda, de serviços adicionais" (PIRES e LOTTA,2019,p.31). Essas normas e valores podem então ser percebidos através da discricionariedade na triagem, classificação dos casos e redefinição de critérios para elegibilidade que estes profissionais executam.

Os autores apontam que como as interações entre funcionários do serviço público e usuários se desenvolvem em contextos de desigualdades sociais preexistentes, as assimetrias no processo de implementação de políticas acabam tornando-se inevitáveis (PIRES e LOTTA,2019,p.31). Como frequentemente os usuários dependem dos serviços fornecidos pelo governo para sobreviver, os autores advertem que este fator consubstancia na criação de uma relação de dependência entre usuários aos BNR e consequentemente a política pública, desse modo, por

> [...] opacidade administrativa, carência de conhecimento e incertezas relativas ao acesso fazem com que os usuários dependam também da boa vontade dos agentes no processamento dos seus casos. Consequentemente, usuários encontram-se em uma situação de dependência estrutural em relação às políticas públicas e seus trabalhadores. Essa dependência faz com que interações que deveriam ter um caráter apenas administrativo adquiram um status de reconstrução simbólica do usuário. (PIRES e LOTTA, 2019, p.10)

Aliado a essa discussão, Lipsky (1980) argumenta que usuários de determinado serviço não são voluntários da organização pública da qual recorrem para sanar determinada demanda. Assim, as burocracias de nível de rua fornecem, muitas vezes, serviços essenciais que os cidadãos não poderiam obter em outro lugar, seja pela falta de condições de pagar por serviços privados, ou mesmo pela dificuldade de acesso a eles. Os cidadãos em situação de rua, considerando todas as suas determinações sociais estariam nesta perspectiva, em um grau elevado de dependência aos dispositivos e

serviços públicos, uma vez que suas demandas não se reduzem apenas a ordem habitacional, mas a uma série de fatores diretamente relacionados a sua precariedade nas condições de vida proveniente especialmente de sua pobreza extrema.

A relação de dependência de determinados segmentos da população com as instituições públicas, seus serviços e sua inter-relação com a pobreza foi um fenômeno avaliado por Yazbek em seu estudo sobre a pobreza no Brasil contemporâneo. A autora elucida de início que para entendermos a pobreza, devemos considerá-la primeiro como resultado da divisão da sociedade em classes e das formas desiguais com as quais a riqueza socialmente produzida foi distribuída dentro do sistema capitalista (2012, p.289). Como consequência dessas relações, certos indivíduos foram submetidos a ocupar dentro da sociedade lugares que seriam reflexos da produção e reprodução das desigualdades que se desenvolvem e perpetuam no plano social, político, econômico e cultural (YAZBEK,2012, p.289).

A pobreza não estaria desta forma, reduzida as privações materiais. A autora chama atenção para o fato de que devemos pensá-las como uma categoria multidimensional não reduzida, portanto, "pelo não acesso de bens, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças" (YAZBEK,2012, p.290). A pobreza estaria condicionada por esta perspectiva, a determinar uma forma de inserção na vida social, fruto de uma condição de classe construída enquanto categoria histórica e social, não podendo ser, portanto, tomada como natural (YAZBEK, 2012, p.290).

> A pobreza é parte de nossa experiência diária. Os impactos destrutivos das transformações em andamento no capitalismo contemporâneo vão deixando suas marcas sobre a população empobrecida: o aviltamento do trabalho, o desemprego, os empregados de modo precário e intermitente, os que se tornaram não empregáveis e supérfluos, a debilidade da saúde, o desconforto da moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a fome, a fadiga, a ignorância, a resignação, a revolta, a tensão e o medo são sinais que muitas vezes anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados na sociedade. Sinais que expressam também o quanto a sociedade pode tolerar a pobreza e banalizá-la [...] (YAZBEK, 2012, p.290)

Os efeitos da pobreza, conforme supracitado por Yazbek (2012), tendem a afetar de forma diferenciada os cidadãos, resultando em um agravamento na situação de miserabilidade e empobrecimento de grande parcela das pessoas, convergindo para que "segmentos cada vez maiores da população tornem-se sobrantes e desnecessários" (PEREIRA,2015, p.191). Diante disso, como reflexo da pobreza e de seus efeitos, Lotta (2017) indica que os estudos mais recentes acerca dos processos de implementação das políticas públicas e sobre o trabalho executado pelo BNR, têm buscado reposicionar o olhar para as desigualdades, como um fator que influencia as decisões e comportamentos dos burocratas em nível de rua e dos usuários das políticas, neste caso os cidadãos em situação de rua.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, para finalizarmos nossas reflexões consideramos de suma importância destacar que o comportamento dos implementadores do nível de rua podem de fato ser influenciados pela origem de diversos fatores, sejam eles pessoais, institucionais ou mesmo relacionais como já supracitado,

no entanto os efeitos práticos do trabalho realizado, circunscrito na ação discricionária não causam apenas impactos na implementação das políticas, enquanto um processo, mas sobretudo se materializam diretamente na vida dos cidadãos em situação de rua. Mobilizando marcadores sociais presentes na sociedade, a atuação dos burocratas fortemente se relaciona com pré-noções e pressupostos presentes na sociedade.

Por fim, ressalta-se que a ausência de dados oficiais sobre essa população, fica difícil mensurar o alcance dos cidadãos em situação de rua às políticas públicas mas, considerando que a busca pelas instituições de proteção social se configuram como a ponte mais viável para efetivar seus direitos, inclusive à cidadania, fica explícito a necessidade de que sejam articuladas formas de garantir a essa população, sua inclusão aos direitos sociais, visando não apenas sua emancipação econômica, mas sobretudo social e política. Da mesma forma, mesmo considerando a discricionariedade como parte constitutiva da ação profissional, fica claro a necessidade de que sejam direcionadas aos profissionais que lidam com essa população, capacitações para melhor compreender as demandas e reais necessidades dessas pessoas, rompendo-se com o viés estigmatizante e discriminatório que pode muitas vezes estar inerentes à atuação profissional.

Espancamentos, violência psicológica, documental e patrimonial são algumas das experiências vivenciadas por essa população na interação com policiais cotidianamente. Da mesma forma, o imaginário do seu temperamento violento, da sujeira, da opção por estar na situação de rua, são também entraves que materializados nas práticas dos profissionais acabam por dificultar o acesso desses cidadãos as políticas públicas. Tais práticas como já discutido, refletem na percepção de merecimento criadas pelos profissionais a partir de seus próprios valores. Ao usar referências como "honestidade/caráter", "necessidades genuínas", "motivação para mudança", "capacidade de retorno" e "causas para o problema" para selecionar cidadãos aptos a acessar direitos, é perceptível que a discricionariedade permeia o trabalho executado, e em especial a esse público acaba por distanciá-los das instituições e por conseguinte do alcance da cidadania.

Deste modo, é necessário trazer para o centro da discussão, a necessidade de que se fortaleça dentro das instituições uma articulação nas equipes destinadas a atender os cidadãos em situação de rua, investir no aprimoramento profissional dos BNR de modo a sanar a questão da moralidade e juízo de valor imbuídos em suas práticas profissionais, e por fim, promover a intersetorialidade entre os equipamentos que prestam serviços a esses cidadãos, uma vez que a ausência de habitação é só um dos determinantes sociais que afetam suas condições de vida.

REFERÊNCIAS

ANITUA, G. I. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

ARAÚJO FILHO, Tarcísio Perdigão. Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. **Áskesis**, São Carlos, v. 3, n. 1, p. 45-57, 2014.

BORTOLI, S. R. **Mulheres adultas em situação de rua e a mídia**: histórias de vida, práticas profissionais com a população de rua e representações jornalísticas. 2017. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Decreto no 7.053, de 23 de setembro 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, Brasília, DF, 2009a.
EUCLYDES, F. M.; SILVEIRA, S. F. R. Os Burocratas de Nível de Rua a Partir dos Modelos de Administração Pública. **Revista Desenvolvimento em Questão**, [s. l.], ed. 51, p. 33-48, 2019.

IAMAMOTO, M. V. Classe e Cultura. In: S**erviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho, questão social. 2ed. - São Paulo: Cortez, 2008.

JÚNIOR, L. R. G. C; COSTA, E. D. P. Violências às pessoas em situação de rua: o direito fundamental à segurança em xeque. **JURIS-Revista da Faculdade de Direito**, v. 27, n. 2, p. 25-40, 2017.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

_____. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.

_____. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 19, n. 65, 2014.

_____. Inclusão, Exclusão e (Re)Produção de Desigualdades: O Papel das Práticas, Interações e Julgamentos dos Agentes Comunitários de Saúde na Implementação das Políticas Públicas. Boletim de Análise Político-Institucional, v. 13, p. 15-20, 2017.

MELO, C. F. População de rua: entre a exclusão e a justiça social. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et. al. (orgs.). **Direitos fundamentais das pessoas em situação de rua**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. p. 51-64.

MISSE, Michel. Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria" bandido". **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 15-38, 2010.

OLIVEIRA, Marina Meira de; CARVALHO, Cynthia Paes de. A implementação de uma política educacional de combate ao fracasso escolar: percepções e ações de agentes implementadores em uma escola municipal no Rio de Janeiro. 2017.

OLIVEIRA, Alison; GUIZARDI, Francini Lube. A construção da política para inclusão de pessoas em situação de rua: avanços e desafios da intersetorialidade nas políticas de saúde e assistência social. **Saúde e Sociedade**, v. 29, p. e190650, 2020.

PIMENTA, M.M. Pessoas em situação de rua em Porto Alegre: Processos de estigmatização e invisibilidade social. **Civitas**, Revista de Ciências Sociais, v. 19, n.1, p.82-104, jan./abr. 2019.

PINHO, R. J.; PEREIRA, A. P. F. B.; LUSSI, I. A. O. População em situação de rua, mundo do trabalho e os centros de referência especializados para população em situação de rua (centro pop): perspectivas acerca

das ações para inclusão produtiva. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, v. 27, n. 3, 2019.
PIRES, Roberto.; LOTTA, Gabriela. Burocracia de Nível de Rua e (Re)Produção de Desigualdades Sociais: Comparando Perspectivas de Análise. In: Roberto Pires. (Org.). **Implementando Desigualdades**: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas. 1ed.Brasilia: IPEA, 2019, v. 1, p. 127-152.

RODRIGUES, I. de S. **A construção social do morador de rua**: o controle simbólico da identidade. Dissertação (Mestrado). Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2015.

_____.A gênese social da situação de rua no Brasil. In: **Cidadãos em situação de rua: Dossiê Brasil-grandes cidades**. Igor Rodrigues e Dmitri Cerboncini (org).Ed: CRV. Curitiba, 2020.

RODRIGUES, I. de S. DELGADO, L. P.; STIGERT, B. O mito da invisibilidade dos cidadãos em situação de rua. **Revista Abordagens** , v. 1, p. 111-121, 2019.

TEIXEIRA, Mirna Barros et al. Os invisibilizados da cidade: o estigma da População em Situação de Rua no Rio de Janeiro. **Saúde em Debate**, v. 43, p. 92-101, 2020.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.** [online]. 2012, n.110, pp.288-322. ISSN 0101-6628. http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000200005.

ZAMBONI, Marcio. Marcadores Sociais da Diferença. Sociologia: grandes temas do conhecimento (Especial Desigualdades), São Paulo, , v. 1, p. 14 - 18, 01 ago. 2014