

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL-UFRGS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS-IFCH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS  
NÍVEL DOUTORADO**

**ANA CAROLINA EINSFELD MATTOS**

**CONSTRUÇÕES SOCIAIS, CIDADANIA E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE  
RUA NA CIDADE DE PORTO ALEGRE/RS: O modelo de cidadão gerado em uma  
política pública de superação da fome**

**Porto Alegre - RS  
2024**

ANA CAROLINA EINSFELD MATTOS

CONSTRUÇÕES SOCIAIS, CIDADANIA E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA  
NA CIDADE DE PORTO ALEGRE/RS: O modelo de cidadão gerado em uma política  
pública de superação da fome

Pesquisa de Tese de Doutorado apresentada para exame de final como requisito para obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas. Linha de pesquisa: Políticas Sociais, Atores e Participação. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Orientadora Profa. Dra. Andréa Fachel Leal

Porto Alegre - RS

2024

### CIP - Catalogação na Publicação

Einsfeld Mattos, Ana Carolina  
CONSTRUÇÕES SOCIAIS, CIDADANIA E POPULAÇÃO EM  
SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DE PORTO ALEGRE/RS: O modelo  
de cidadão gerado em uma política pública de superação  
da fome / Ana Carolina Einsfeld Mattos. -- 2024.  
358 f.  
Orientadora: Andréa Fachel Leal.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Policy design. 2. Restaurantes Populares. 3.  
População em Situação de Rua. 4. Construção Social. 5.  
Cidadania. I. Fachel Leal, Andréa, orient. II.  
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ANA CAROLINA EINSFELD MATTOS

CONSTRUÇÕES SOCIAIS, CIDADANIA E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA  
NA CIDADE DE PORTO ALEGRE/RS: O modelo de cidadão gerado em uma política  
pública de superação da fome

Pesquisa de Tese de Doutorado apresentada para exame de final como requisito para obtenção do título de Doutora em Políticas Públicas. Linha de pesquisa: Políticas Sociais, Atores e Participação. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Orientadora Profa. Dra. Andréa Fachel Leal

Porto Alegre, 15 de março de 2024

Resultado: Aprovada

Banca examinadora de Tese

---

Profa. Dra. Andréa Fachel Leal (PPG Políticas Públicas-UFRGS)

Presidente da Banca

---

Profa. Dra. Lígia Mori Madeira (PPG Políticas Públicas-UFRGS)

---

Profa. Dra. Michele de Lavra Pinto (PPG Epidemiologia- UFRGS)

---

Profa. Dra. Eliziane Nicolodi Francescato Ruiz (PPG Alimentação, Nutrição e Saúde-  
UFRGS)

---

Profa. Dra. Claudia Rocío Magaña González (PPG Políticas Sociais- Universidade de  
Barcelona|UB)

*“Entre a fome e o prato de comida existe uma vida.  
Essa vida é social e política.”*

## RESUMO

A fome, a pobreza, a miséria e a situação de rua são problemas complexos, multifacetados e multidimensionais. Frente à garantia da alimentação, para populações em vulnerabilidade social, é possível estabelecer que as políticas públicas são resultado de processos políticos com vistas a sanar problemas. Assumindo a “*Theory of social construction and policy design*”, de Anne Schneider e Helen Ingram, a construção social no campo das políticas públicas revela que grupos vulneráveis são tratados de forma diferente na elaboração e construção do *design* de políticas. É por meio da linguagem expressa no *design* das políticas que os sujeitos são nomeados, produzindo sentidos que, dentro das hierarquias já existentes, vai significar quem é o público-alvo da política. O estudo do *design* de políticas enfatiza que o tratamento político direcionado aos grupos alvo gera efeitos, e um deles diz respeito à cidadania dos indivíduos. A linguagem empregada no *policy design* transmite mensagens para a população-alvo que os informam sobre qual é o seu *status* enquanto cidadão. Sob essas premissas, esta pesquisa tem como objetivo analisar o modelo de cidadão gerado no interior de uma política pública de superação da fome que se dirige à população em situação de rua (Política de Restaurantes Populares), bem como o acesso da população em situação de rua a esta política e os efeitos desta em termos de cidadania. A análise se enquadrou em uma pesquisa interpretativa e exploratória, de conteúdo, sendo realizada análise documental, observação de cunho etnográfico e entrevistas em profundidade tanto junto à população de rua beneficiária quanto com burocratas de nível de rua responsáveis pela execução da referida política, no município de Porto Alegre/RS. Os resultados foram divididos em quatro capítulos: o primeiro analisa os estigmas e estereótipos sociais em torno da população de rua e a dinâmica de acesso à alimentação desta população no município; o segundo analisa a forma como a política foi desenhada (público-alvo e sistema de regras); o terceiro, analisa a execução da política e a forma como se dá o acesso da população de rua a esta política; e por fim, o quarto capítulo, analisa a construção cidadã destes beneficiários em situação de rua. Assim, a conquista da cidadania plena, a partir da Política de Restaurantes Populares, enfrenta um cenário de construção social com todas as mazelas de um mundo não receptivo frente à população em situação de rua que fica às margens de um modelo de cidadania triplo, pois é de uma cidadania, simultaneamente, invertida, regulada e de subcidadania. É possível considerar que os movimentos coletivos possuem uma capacidade de se inserirem na dinâmica de execução da referida política, dada pela manifestação dos seus beneficiários, cabendo a política agir de forma a contribuir para os processos participativos. A Política de Restaurantes Populares visa promover o direito à cidadania, porém essa garantia somente se efetiva no campo prático quando esta cidadania é conquistada.

**Palavras-chave:** Desenhos de Política (*Policy design*). Construção Social. Restaurantes Populares. População em Situação de Rua. Cidadania.

## ABSTRACT

Hunger, poverty, destitution and homelessness are complex, multifaceted and multidimensional problems. In order to guarantee food for socially vulnerable populations, it is possible to establish that public policies are the result of political processes aimed at solving problems. Taking Anne Schneider and Helen Ingram's "Theory of social construction and policy design", social construction in the field of public policy reveals that vulnerable groups are treated differently in the elaboration and construction of policy design. It is through the language expressed in policy design that subjects are named, producing meanings that, within the intelligibility grid of existing hierarchies, will signify who the policy's target audience is. The study of policy design emphasizes that political treatment of target groups generates effects, one of which concerns the citizenship of individuals. The language used in policy design conveys messages to the target population that inform them of their status as citizens. Under these premises, this research aims to analyze the citizen model generated within a public policy to overcome hunger aimed at the homeless population (Popular Restaurants Policy), as well as the homeless population's access to this policy and its effects in terms of citizenship. The analysis was based on interpretative and exploratory content research, with documentary analysis, ethnographic observation and in-depth interviews with both the beneficiary street population and the street-level bureaucrats responsible for implementing this policy in the municipality of Porto Alegre/RS. The results were divided into four chapters: the first analyzes the social stigmas and stereotypes built up over time around the homeless population and the dynamics of access to food for this population in the municipality; the second analyzes how the policy was designed (target audience and system of rules); the third, which analyzes the implementation of the policy and how the homeless population accesses it; and finally, the fourth chapter, which analyzes the construction of citizenship for these beneficiaries based on how they access the policy. Thus, the achievement of full citizenship, based on the Popular Restaurants Policy, faces a scenario of social construction with all the ills of a world that is not receptive to the homeless population, who remain on the margins of a triple citizenship model, because is a citizenship, at the same time, inverted, regulated citizenship and a sub-citizenship. It is also possible to consider that collective movements have the capacity to insert themselves into the dynamics of the implementation of this policy, given the manifestation of its beneficiaries, and it is up to the policy to act in a way that contributes to participatory processes. The Popular Restaurants Policy aims to promote the right to citizenship, but this guarantee only becomes effective in practice when citizenship is achieved.

**Keywords:** Policy Design. Social Construction. Popular Restaurants. Homeless People. Citizenship.

## LISTA DE SIGLAS

SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
InSAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
EPA	Escola Porto Alegre
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Centro POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
AR	Abrigos Residenciais
AM	Albergues Municipais
REP	Repúblicas
AI	Acolhimento Institucional
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
PAT	Programa Alimentação do Trabalhador
PRP	Programa de Restaurantes Populares
ITA	Instituto de Tecnologia Alimentar
STAN	Serviço Técnico de Alimentação Nacional
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PROAB	Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda
PROCAB	Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos
PNIAM	Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
PNLCC	Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes
PAP	Programa de Alimentação Popular
CNAN	Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
PRODEA	Programa de Distribuição de Alimentos



PFZ	Programa Fome Zero
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
SISAN	Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
SUS	Sistema Único de Saúde
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema único de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PAB	Programa Auxílio Brasil
MNPR	Movimento Nacional da População em Situação de Rua
CAPS	Centros de Atenção Psicossocial
CAPS AD	Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas
CAPS II	Centro de Atenção Psicossocial Adulto Diurno
CAPS III	Centro de Atenção Psicossocial Adulto Acolhimento Noturno
CR	Consultório na Rua
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
SEAS	Serviço Especializado de Abordagem Social
USA	Unidade de Segurança Alimentar
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SAS	Secretaria de Assistência Social
PSE	Proteção Social Especial
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
OSC	Organização da Sociedade Civil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
NIS	Número de Identificação Social
CadÚnico	Cadastro Único do Governo Federal
PNPSR	Política Nacional para a Inclusão Social da População em Situação de Rua
EAN	Educação Alimentar e Nutricional

## **APOIO DE FINANCIAMENTO CAPES**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
1.1 PROBLEMÁTICAS DE FUNDO: FOME E SITUAÇÃO DE RUA .....	22
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA .....	27
1.3 OBJETO E JUSTIFICATIVA DE PESQUISA.....	32
1.4 HIPÓTESES.....	35
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>36</b>
2.1 CONSTRUÇÃO SOCIAL E <i>DESIGNS</i> DE POLÍTICAS: PREMISSAS .....	37
<i>2.1.1 A construção social do público-alvo</i> .....	39
<i>2.1.2 O design de política: Mensagens através das narrativas</i> .....	42
2.1.2.1 Integrando a abordagem argumentativa.....	45
2.2 CONCEPÇÕES DE CIDADANIA .....	46
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	<b>53</b>
3.1 CAMPO DE ESTUDO.....	56
3.2 MATERIAL E POPULAÇÃO .....	58
3.3 COLETA DE DADOS .....	62
3.4 ANÁLISE DE DADOS .....	64
3.5 ASPECTOS ÉTICOS .....	65
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	<b>68</b>
4.1 CAPÍTULO 1: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .....	96
<i>4.1.1 Construção Social de Estigmas e Estereótipos: Imagem Social da população em situação de rua</i> .....	98
4.1.1.1 Estigmas e Estereótipos da população de rua dentro das políticas públicas: Dependentes e Desviantes.....	102
4.1.1.2 Organização Social da População em situação de rua: Para além dos determinismos de Estigmas e Estereótipos .....	105
4.1.1.3 Organização Social da População em situação de rua: A busca pelo alimento .....	107
<i>4.1.2 Pontos de acesso à alimentação: Ambiente Alimentar</i> .....	114
4.1.2.1 Ambiente alimentar dos beneficiários da Política de Restaurantes Populares: Percursos das bocas do rango .....	117
4.1.2.2 Ambiente alimentar: A comida encontrada no percurso das bocas de rango .....	140
4.1.2.3 Ambiente alimentar no período da Pandemia do COVID-19: Alteração no percurso das bocas de rango .....	144
4.1.2.4 Ambiente alimentar: Os Restaurantes Populares como parte do percurso das bocas de rango.....	150
4.2 CAPÍTULO 2: <i>DESIGN</i> DA POLÍTICA DE RESTAURANTES POPULARES.....	153
<i>4.2.1 Design da Política de Restaurantes Populares: Público-alvo</i> .....	160
<i>4.2.2 Design da Política de Restaurantes Populares: Sistema de Regras</i> .....	182
4.2.2.1 Design da Política de Restaurantes Populares: Sistema de Regras -Terceirização..	188
4.2.2.2 Design da Política de Restaurantes Populares: Sistema de Regras - Cardápio e Custo por refeição .....	198
4.2.2.3 Design da Política de Restaurantes Populares: Sistema de Regras - Além do prato de comida e a construção da cidadania .....	206
4.3 CAPÍTULO 3: CONSTRUÇÃO SOCIAL DO BENEFICIÁRIO EM SITUAÇÃO DE RUA NA POLÍTICA DE RESTAURANTES POPULARES.....	212
<i>4.3.1 Sistema de Regras aplicado ao beneficiário em situação de rua: Adequação do público-alvo na Política de Restaurantes Populares</i> .....	216

<b>4.3.2 Beneficiário em situação de rua: Construção social de dependentes e de desviantes</b>	225
4.3.2.1 Mensagens transmitidas para a população de rua beneficiária	231
<b>4.3.3 Sistema de Regras aplicado ao beneficiário em situação de rua: Adequação da Política de Restaurantes Populares</b>	234
<b>4.4 CAPÍTULO 4: MODELO DE CIDADÃO GERADO NA POLÍTICA DE RESTAURANTES POPULARES: O BENEFICIÁRIO EM SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS</b>	242
<b>4.4.1 A conquista da cidadania: Movimentos Sociais e políticas públicas</b>	245
<b>4.4.2 Modelo de cidadão gerado na Política de Restaurantes Populares: os impactos e efeitos (Feed-Forward) no acesso dos beneficiários em situação de rua.</b>	254
4.4.2.1 O modelo de Cidadania Invertida	260
4.4.2.2 O modelo de Cidadania Regulada	264
4.4.2.3 O modelo de Subcidadania	271
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	276
<b>REFERÊNCIAS</b>	284
<b>APÊNDICE A – APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS SELECIONADOS PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA DE RESTAURANTE POPULAR: ANÁLISE DOCUMENTAL</b>	308
<b>APÊNDICE B – ILUSTRAÇÃO RECRUTAMENTO FLUXO BOLA-DE-NEVE</b>	324
<b>APÊNDICE C - ROTEIRO DA ANÁLISE DOCUMENTAL</b>	325
<b>APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM BENEFICIÁRIOS</b>	326
<b>APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA</b>	328
<b>APÊNDICE F – DOCUMENTO DE GARANTIAS AO ENTREVISTADO</b>	330
<b>APÊNDICE G – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (PARA BUROCRATAS DE NÍVEL DE RUA)</b>	331
<b>APÊNDICE H – TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E SUPERAÇÃO DA FOME POR PERÍODO DE GOVERNO</b>	332
<b>APÊNDICE I – REFERÊNCIAS DOS QUADROS: TRAJETÓRIAS DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E SUPERAÇÃO DA FOME POR PERÍODO DE GOVERNO</b>	346
<b>APÊNDICE J – ESTRUTURAÇÃO DOS RESULTADOS DE PESQUISA</b>	353
<b>APÊNDICE K – TERMOS UTILIZADOS PARA REFERIR O PÚBLICO-ALVO DA POLÍTICA DE RESTAURANTES POPULARES: DOCUMENTOS NO ÂMBITO FEDERAL, DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS</b>	354
<b>ANEXO A - PARECER FAVORÁVEL DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA (CEP)</b>	357
<b>ANEXO B - ATESTADO EXAME DE QUALIFICAÇÃO</b>	360
<b>ANEXO C - TERMO DE OUTORGA BOLSA SANDUÍCHE NO EXTERIOR CNPQ</b>	361
<b>ANEXO D – ICEBERG DA EXPERIÊNCIA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR DE MORAGUES (2022)</b>	362

<b>ANEXO E - ORGANOGRAMA DA FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA (FASC).....</b>	<b>363</b>
<b>ANEXO F - ATA BANCA DOUTORADO FINAL.....</b>	<b>364</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A fome – assim como a pobreza, a miséria e a situação de rua – é um problema complexo, multifacetado e multidimensional: um problema para o qual os formuladores de políticas públicas necessitam de muitas unidades de atenção, um maior número de agências para seu tratamento e, no caso brasileiro, com um presidencialismo de coalizão, o envolvimento de muitos partidos políticos (o que pode implicar maior ocorrência de pontuações, rupturas e mudanças bruscas por choques externos ao âmbito político, além das grandes pressões contra as demandas orçamentárias e manutenção do *status quo* intragovernos) (FONT, 2016; EPP e BAUMGARTNER, 2017).

Frente à garantia da alimentação, para as populações em vulnerabilidade social, é possível estabelecer que as políticas públicas são os resultados de processos políticos com vistas a sanar problemas (MAHONEY e THELEN, 2010). Nos últimos trinta anos, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tornou-se o pilar para o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil no que se refere ao enfrentamento da fome (NASCIMENTO, 2009). As políticas públicas de SAN foram implementadas sob diferentes contextos sociais e ao longo de distintos governos, envolvendo estratégias de superação das diversas situações de fome (BRASIL, 2013).

Os processos políticos e ações envolvidas na construção das políticas públicas podem ser analisados com relação à construção social dos grupos alvo das políticas (SCHNEIDER e SIDNEY, 2009). Nesse sentido, as autoras Anne Schneider e Helen Ingram desenvolveram a “*Theory of social construction and policy design*” (INGRAM e SCHNEIDER, 1991 e 1992; SCHNEIDER e INGRAM, 1993 e 1997). O estudo da política pública a partir da teoria da construção social revela que os tomadores de decisão tratam os grupos vulneráveis de forma diferente na elaboração e construção dos *designs*<sup>1</sup> de políticas (SCHNEIDER e INGRAM, 1997). A imagem social dos grupos chega para os tomadores de decisão a partir de uma representação social positiva ou negativa, e a elaboração dos *designs* de políticas sofrem a interferência destas construções sociais (SCHNEIDER e INGRAM 1993 e 1997).

O conceito de público-alvo desenvolvido por Ingram e Schneider (1991 e 1992) indica que as políticas públicas, ao assumirem uma construção social estereotipada dos grupos em

---

<sup>1</sup> A tradução literal da “*Theory of social construction and policy design*”, elaborada pelas autoras Anne Schneider e Helen Ingram, pode ser descrita como: “Teoria da Construção social e Desenhos de Políticas Públicas”, contudo a tradução literal não aprofunda o significado dos termos abordados pelas autoras. Por exemplo, o termo “*designs*” para as autoras não compreende apenas o “desenho” arquitetônico da política pública, mas sim todo o processo de “desenhar” ou de “construir” onde são consideradas as ferramentas e os atores envolvidos no processo, ou seja, o “*design*” é mais do que o formato da política, mas sim todo o processo de construção que irá orientar para a execução da Política Pública. Deste modo, optou-se nesta tese pela utilização dos termos originais em inglês no decorrer de toda a escrita.

vulnerabilidade social, constroem um perfil de beneficiário que é proposital justamente para alcançar uma melhor aceitação social das investidas políticas.

No âmbito da situação de rua, as construções de estigmas e estereótipos sociais expõem uma inferiorização, uma subalternização e uma desumanização (GEHLEN e SCHUCH, 2012). A inferiorização não apenas os excluem de uma sociedade sob os quais esses indivíduos contraditoriamente levam suas vidas, mas também perpetuam um apagamento que está associado ao perfil ideal de ser humano (BRAGATO, 2016). As políticas e reformas estatais agem, em especial, frente aos considerados *normais* (GOFFMAN, 2004).

As políticas públicas, dito de outra forma, possuem nos seus *designs* uma adequação de sujeitos aptos para serem beneficiados e essa adequação funcionaria como um mecanismo pedagógico de encaixe destes sujeitos na sociedade, ou seja, ao estabelecer parâmetros de sujeito beneficiado também se promove uma adequação dos sujeitos aceita socialmente (MEYER, 2008). É por meio da linguagem expressa nos *designs* das políticas que os sujeitos são nomeados, produzindo sentidos que, dentro da grade de inteligibilidade produzida pelas hierarquias já existentes, vai significar quem é o público-alvo da política (FISCHER, 2015).

O estudo dos *designs* de políticas enfatiza que o tratamento político direcionado aos grupos alvo gera efeitos, e um dos efeitos diz respeito à cidadania dos indivíduos (INGRAM, 2007). A linguagem empregada no *policy design* transmite mensagens para a população-alvo que os informam sobre qual é o seu *status* enquanto cidadão (EDELMAN, 1988). Tais mensagens impactam as populações-alvo de diferentes maneiras, seja no seu próprio reconhecimento enquanto cidadão parte das estruturas sociais, seja enquanto processos participativos que os sujeitos acreditam poder fazer parte (SCHNEIDER e INGRAM, 1997).

O estudo dos *designs* de políticas, à luz da construção social do público-alvo, indica que os *designs* geram um modelo de cidadão a partir da interferência da construção social, e que, por sua vez, o modelo de cidadão gerado produz efeitos que incidem nas condições de cidadania dos sujeitos (SCHNEIDER e INGRAM, 1993 e 1997).

A Cidadania Plena é assumida aqui como uma meta importante da execução das políticas públicas que objetivam a inclusão social. Neste tipo de política, espera-se que a pessoa seja então considerada cidadã com seus direitos garantidos a partir do seu acesso às políticas (MELO, 2010). A Cidadania Plena entra nesta pesquisa como um *background concept*, pela recomendação de Adcock e Collier (2001), um cenário almejado a partir do acesso às políticas de superação da fome.

A construção do conceito de cidadania perpassa uma historicidade, e um dos estudos clássicos é do sociólogo Thomas Marshall (1950), que analisou a concepção de cidadania a partir dos direitos civis, políticos e sociais ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX. A obras de

Marshall, embora compreendidas em uma corrente histórica, se encaixam perfeitamente nas dinâmicas contemporâneas. Este fato deve-se ao motivo de que o autor não apenas sustentou a posse da cidadania plena a partir da garantia dos direitos civis, políticos e sociais, mas também porque relacionou-a como um campo de disputa que envolve as desigualdades sociais.

Desta forma, Marshall postulou que a cidadania está posta pela inclusão dos indivíduos em uma comunidade política; tais cidadãos estão inseridos em uma estrutura de direitos e deveres, mas também estão relacionados com os poderes públicos e as regras sociais dessa comunidade política (MARSHALL, 1963). “O pertencimento à comunidade política pressupõe também, além de crenças e sentimentos, um vínculo jurídico e político, o que requer a participação ativa dos indivíduos” (TEIXEIRA e OUVÉRY, 2008, p.2).

O estudo de Marshall deu sequência para diversos outros estudos que avançaram no conceito de cidadania, incluindo a relação da cidadania com a construção das políticas públicas. As políticas, sendo elas uma forma de se atingir a cidadania, por vezes assumem uma forma de execução que apontam medidas compensatórias e que terminam por ser estigmatizantes (TEIXEIRA, 1994). Sônia Maria Fleury Teixeira (1994) compreende esta relação como uma “cidadania invertida” na qual o indivíduo tem de provar que fracassou no mercado para ser objeto da proteção social: “A assistência social tem caráter mais propriamente preventivo e punitivo que uma garantia dos direitos de cidadania, [...] a concessão do benefício ser acompanhada da perda de outros direitos de cidadania.” (TEIXEIRA, 1994, p 109).

Os efeitos em termos de cidadania, ocasionado pelo modelo de cidadão gerado no interior das políticas, também pode ser relacionado pela compreensão de Wanderley Santos (1979) que enfatiza uma “cidadania regulada”, sendo considerados cidadãos plenos somente aqueles que se encontram localizados em ocupações reconhecidas e definidas em lei. Os direitos sociais são regulados a partir da inserção dos indivíduos nas estruturas de mercado – produção e consumo (SANTOS, 1979).

Outra relação com o efeito na cidadania dos sujeitos é explicada por Jessé de Souza (2003a), que destaca uma dimensão de “subcidadania” relacionada com o fato de grande parte da população vivenciar uma sociedade que naturaliza situações de opressão e humilhação. Os grupos vulneráveis, que são assumidos pelas políticas sociais, encontram-se em uma ideia ilusória de igualdade frente à ordem competitiva da atualidade, sendo agrupados em uma categoria de subcidadãos (SOUZA, 2003a).

Sob essas premissas, esta pesquisa objetivou analisar o modelo de cidadão gerado no interior de uma política pública de superação da fome que se dirige à população em situação



de rua, bem como o acesso da população em situação de rua a esta política e os efeitos desta em termos de cidadania. A partir deste objetivo geral, buscou-se analisar o *design* da Política de Restaurantes Populares ao qual a população de rua do município de Porto Alegre/RS possui acesso, estabelecendo como objetivos específicos os seguintes: (a) Compreender, através de um processo exploratório, a construção social da população em situação de rua a partir de estigmas e estereótipos socialmente construídos e a dinâmica de acesso à alimentação desta população no município de Porto Alegre/RS; (b) Identificar no *design* da Política de Restaurantes Populares o público-alvo da situação de rua e o sistema de regras; através da seleção e análise de documentos pertinentes à política; (c) compreender como as construções de estereótipos sociais da população de rua se inserem na execução desta política pública de superação da fome; buscando relacionar as percepções de acesso à política dos beneficiários com trajetória de rua e de burocratas de rua que executam a política, através da realização de entrevistas em profundidade; e por fim (d) Identificar o modelo de cidadão gerado pela Política de Restaurantes Populares e os efeitos em termos de cidadania, relacionando o *design* da política com a forma de acesso relatada.

A análise se enquadrou em uma pesquisa interpretativa e exploratória, de conteúdo, a fim de compreender o modelo de cidadão gerado e a forma como os *designs* de políticas provocam efeitos em termos de cidadania, assumindo a “*Theory of social construction and policy design*” de Anne Schneider e Helen Ingram (INGRAM e SCHNEIDER, 1991 e 1992; SCHNEIDER e INGRAM, 1993 e 1997).

Os resultados foram divididos em quatro capítulos seguindo os preceitos da teoria utilizada, sendo: Capítulo 1 – A construção social da população em situação de rua; Capítulo 2 – *Design* da Política de Restaurantes Populares; Capítulo 3 – Construção social do beneficiário em situação de rua na Política dos Restaurantes Populares; e por fim, Capítulo 4 – Modelo de cidadão gerado na Política de Restaurantes Populares: O beneficiário em situação de rua do município de Porto Alegre/RS.

O capítulo 1 analisou a construção social da população em situação de rua, a partir de estigmas e estereótipos sociais construídos ao longo do tempo em torno desta população. E para além dos determinismos pré-estipulados acerca da construção social da população de rua, este capítulo também buscou compreender as formas organizativas da população em situação de rua, bem como a dinâmica de acesso à alimentação desta população no município de Porto Alegre/RS.

O capítulo 2 analisou o *design* da Política de Restaurantes Populares, a fim de entender seu percurso de criação enquanto uma política pública de enfrentamento da fome; a forma

como a política foi desenhada (Público-Alvo e Sistema de Regras), direcionando os achados para o público-alvo da população em situação de rua.

Já o capítulo 3 analisou a construção social do beneficiário em situação de rua inseridos enquanto um público-alvo da Política de Restaurantes Populares, com fins de compreender como as construções de estereótipos sociais da população de rua se inserem no *design* desta política pública de superação da fome. Desta forma, direciona para o campo de execução da Política de Restaurantes Populares, tomando como campo de análise a forma como se dá o acesso da população de rua a esta política, apresentando limites e facilidades de acesso.

E por fim, o capítulo 4 analisou o modelo de cidadania que se aproxima dos beneficiários em situação de rua inseridos na Política de Restaurantes Populares no município de Porto Alegre/RS, compreendendo os impactos/efeitos na construção cidadã destes beneficiários a partir da forma como se dá o acesso a esta política. Este capítulo retoma os achados anteriores e responde à pergunta de pesquisa da tese, identificando o modelo de cidadão gerado no interior da Política de Restaurantes Populares.