

Cadernos

*da Defensoria Pública
do Estado de São Paulo*

n. 3, 2017

Direitos Humanos

**Direitos das pessoas
em situação de rua**

ISBN 978-85-92898-03-8



**DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

EDEPE Escola
da Defensoria Pública
do Estado de São Paulo

©2017 EDEPE

Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE

Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

n.3 - 2017 – ISSN 2526-5199

Defensor Público Geral

Davi Eduardo Depiné Filho

Defensor Público Diretor da EDEPE

Gustavo Octaviano Diniz Junqueira

Defensores Públicos Assistentes da EDEPE

Bruno Vinicius Stoppa Carvalho

Rafael Folador Strano

Conselho Editorial

Gustavo Octaviano Diniz Junqueira

Bruno Vinicius Stoppa Carvalho

Rafael Folador Strano

Diagramação e Projeto Gráfico

Laura Schaer Dahrouj

Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE

Rua Boa Vista, 103 - 12º andar

CEP 01014-001 - São Paulo-SP

Tel.: (11) 3101-9454

escola@defensoria.sp.def.br

Todos os direitos reservados à Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Os conceitos e opiniões expressos nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta revista, desde que citada a fonte.

Defensoria Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

Carlos Weis (Org.)

Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes (Org.)

Davi Quintanilha Failde de Azevedo (Org.)

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo
Direitos das pessoas em situação de rua

1ª edição

São Paulo
Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo
2017



Este volume dos Cadernos foi apoiado pelo

**Núcleo Especializado de Cidadania
e Direitos Humanos**

Defensor Público Coordenador

Carlos Weis

Defensores Públicos Coordenadores Auxiliares

Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes

Davi Quintanilha Failde de Azevedo

APRESENTAÇÃO DA SÉRIE

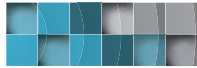
No exercício de sua missão constitucional de realizar a assistência jurídica gratuita aos necessitados (art. 134, da Constituição Federal), a Defensoria Pública veicula ao sistema de justiça realidades e pleitos até então inexplorados pela doutrina jurídica tradicional. Esta atuação peculiar, criativa e inovadora merece o respectivo registro.

Publicados pela Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE, os Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo pretendem concentrar a produção de conhecimento pautada pela vulnerabilidade dos usuários dos serviços de assistência jurídica gratuita, consolidando artigos, pesquisas, anais de eventos, dentre outras produções de Defensores/as Público/as e Servidores/as da Instituição.

Embora este caminho já tenha sido trilhado por outros atores e instituições, é certo que ainda se encontra em seus passos iniciais, de modo que a série ora apresentada pretende somar e contribuir para a construção de arcabouço de produção escrita que não apenas reproduza os institutos doutrinários clássicos, mas que inove e tenha como objetivo a consecução dos direitos da população vulnerável.

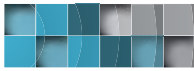
A série é dividida em onze áreas temáticas: 1. Cidadania e Direitos Humanos; 2. Ciências Penais; 3. Infância e Juventude; 4. Direito das Famílias e Sucessões; 5. Direito Processual e Litigância Estratégica; 6. Habitação e Urbanismo; 7. Direito das Mulheres; 8. Diversidade e Igualdade racial; 9. Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência; 10. Direito do Consumidor; 11. Questões Institucionais e Atuação Interdisciplinar.

A EDEPE está à disposição para críticas e sugestões através do e-mail: escola@defensoria.sp.def.br



Sumário

Apresentação deste volume.....	7
O Caso Callahan v. Carey e o direito ao abrigo temporário como aspecto do direito à moradia.....	8
<i>Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes</i>	
O aporte teórico/ideológico dos serviços em Proteção Social Especial para a População em Situação de Rua: quais implicações?.....	19
<i>Leonildo Aparecido Reis Machado</i>	
Retratos da discriminação interseccional vivenciada pela população LGBT em situação de rua.....	31
<i>Renan Vinicius Sotto Mayor de Oliveira</i>	
As mulheres e a rua.....	42
<i>Yasmin O. Mercadante Pestana</i>	
Tendas e proteção de Direitos Fundamentais: uma experiência da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama.....	53
<i>Heloisa Maria Machado Massaro</i>	
<i>Janaína Dantas Germano Gomes</i>	
<i>Juliana Rocha Miranda</i>	
<i>Julia Krein</i>	
A atuação extrajudicial da Defensoria Pública e a possibilidade de intervenção em graves problemas sociais.....	71
<i>Wilherson Carlos Luiz</i>	
Considerações sobre as Audiências Públicas da Defensoria no ciclo de elaboração de Políticas Públicas para as pessoas em situação de rua.....	89
<i>Beatriz de Santana Prates</i>	
Uma sugestão de modelo para atendimento à população em situação de rua fora da Capital: experiência da Unidade Guarulhos.....	96
<i>Andrea Castilho Nami Haddad Barreto</i>	



Apresentação

Define-se população em situação de rua como grupo social heterogêneo, despojada de local para moradia convencional regular, com vínculos familiares rompidos, em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade social. O que há de comum às pessoas nesta situação, tristemente, é a discriminação social e a da ineficiência estatal no desenvolvimento de políticas de proteção social, assim como na garantia de seus direitos básicos e do mínimo existencial. Não raro, estas pessoas conhecem mais o aparato punitivo estatal do que os serviços sociais que deveriam encaminhar a implementação de direitos.

A exclusão social tem ampliado a quantidade de pessoas em situação de rua mesmo em tempos de crescimento econômico. Moradia, trabalho, educação, saúde, assistência: todos estes direitos e outros deixam de figurar no cardápio jusfundamental desses cidadãos, que se tornam invisíveis e inaudíveis, excluídos dos benefícios do desenvolvimento social.

Esta publicação vem à luz justamente para expor esta situação e refletir sobre estratégias para sua superação. A Defensoria Pública, enquanto instituição voltada precipuamente para a defesa dos grupos em situação de vulnerabilidade, deve permanentemente refletir e discutir sobre os problemas que impedem a concretização dos direitos da população em situação de rua. Com isto em vista, o Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo organizou junto à Escola da Defensoria esta publicação, na esperança de que avancemos a passos largos na resolução dos problemas das pessoas em situação de rua.

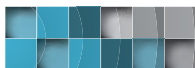
São oito artigos de excelência, produzidos por defensores, servidores da Defensoria, estudantes e pesquisadores, todos voltados a refletir sobre a situação das pessoas em situação de rua e sobre os meios para implementar seus direitos. Os escritos tratam de temas como direitos a abrigo e a moradia, a relação entre ideologia e serviços públicos, direitos de grupos específicos como mulheres e população LGBT, análise de casos e experiências da Defensoria Pública e instrumentos de atuação desta instituição na busca pela implementação dos direitos da população em situação de rua.

Com esta publicação, espera-se avançar na busca pela implementação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sob a ótica da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos das pessoas em situação de rua. Espera-se firmar bases para a discussão e a promoção, proteção e defesa destes direitos, máxime no combate às omissões estatais que descharacterizam, em última análise, a indelével dignidade humana destas pessoas.

Pela implementação dos direitos do “povo de rua”!

Boa Leitura!

Coordenação do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos



O Caso Callahan v. Carey e o direito ao abrigo temporário como aspecto do direito à moradia

Callahan v. Carey and the right to temporary shelter as an aspect of right to housing

Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes

Defensor Público do Estado de São Paulo. Mestre e Doutor em Direitos Humanos pela
USP.

rlmenezes@defensoria.sp.def.br

Resumo

O artigo analisa aspectos do caso Callahan v. Carey, uma ação coletiva ajuizada em Nova York em 1979 que levou ao reconhecimento judicial do direito ao abrigo. Após a ordem judicial, foi elaborado o decreto Callahan, que estabeleceu o direito ao abrigo para todos os homens que procurassem. Analisa-se as dificuldades para o cumprimento do decreto e a persistência do problema. A partir de tal análise, busca-se apontar desafios para a efetividade de direitos fundamentais sociais, em específico no que se refere à judicialização. Conceitua-se o direito ao abrigo como direito temporário e que faz nascer duas obrigações estatais: a de prestar concomitantemente serviços de assistência e a de disponibilizar em tempo razoável moradia digna. Aponta-se, ainda, a necessidade de articulação e integração de políticas públicas para a efetivação de direitos da população em situação de rua, inclusive do primordial direito à moradia.

Palavras-chave: Direitos Sociais. Judicialização. Direito ao abrigo. Direito à moradia.

Abstract

The article analyzes Callahan v. Carey, a class action lawsuit in New York in 1979 that led to judicial recognition of the right to shelter. After the court order, the Callahan Decree was issued to establish the right to shelter for all the men who apply. It analyzes the difficulties to comply with the decree and the persistence of the problem. From this analysis, it is sought to point out challenges to the effectiveness of fundamental social rights, specifically regarding the judicialization of these rights. We define the right to shelter as a temporary right from which is born two State obligations: the obligation to provide care services and the obligation to provide housing within a reasonable time. It is pointed out the need for articulation of public policies for the realization of the homeless rights, including the primordial right to housing.

Keywords: Social Rights. Judicialization. Shelter Right. Housing Right.



Introdução

Este artigo analisa o caso *Callahan v. Carey*, uma ação coletiva ajuizada em Nova York no final da década de 1970 que levou ao reconhecimento do direito a abrigo para homens em situação de rua. O caso foi levado à justiça por um grupo de pessoas em situação de rua, que obtiveram da Suprema Corte de Nova York decisão coletiva determinando que se disponibilizasse abrigo para 750 homens em situação de rua. No decorrer da ação, as partes entraram em acordo e foi editado o decreto Callahan (o nome do decreto é uma homenagem a Robert Callahan, o primeiro autor da ação, pessoa que vivia em situação de rua e acabou morrendo enquanto dormia nas ruas de Manhattan, antes do desfecho do caso), pelo qual o Município de Nova York concordava em disponibilizar abrigo para todos os homens que procurassem.

Em 1983, outros dois casos similares foram levados ao judiciário norte-americano para assegurar o direito ao abrigamento de mulheres em situação de rua e de famílias com crianças: trata-se dos casos *Eldredge v. Koch* e *McCain v. Koch*.

No presente artigo, vamos nos ater ao papel destes casos judiciais na problematização e na expansão do atendimento a pessoas em situação de rua. Busca-se apontar os desafios da judicialização de demandas sociais, em especial no que se refere ao cumprimento das obrigações determinadas judicialmente. Especificamente, se problematizará a implementação do direito ao abrigo temporário, a sua relação com o direito à moradia e com as políticas públicas para pessoas em situação de rua.

O caso Callahan v. Carey

O caso *Callahan v. Carey* é um caso seminal sobre direito a abrigo de pessoas em situação de rua nos EUA¹. Os demandantes, seis pessoas em situação de rua, buscavam que se reconhecesse a violação do direito a um abrigo adequado e seguro. Eles se valeram de fundamentos jurídicos precisos para ajuizar a ação, a saber:

a) a previsão da Constituição do Estado de Nova York, art. XVII, § 1, de que “O auxílio, o cuidado e o apoio aos necessitados são de interesse público e devem ser fornecidos pelo Estado e por suas subdivisões de tal forma e por meios que o legislador determine”²;

b) a previsão da lei de serviço social do Estado de Nova York, § 62(1), de que, “Ressalvado o devido reembolso nos casos a seguir, cada distrito de bem-estar será responsável pela assistência e pelos cuidados de qualquer pessoa que resida ou encontre-se no seu território e que necessite de assistência e cuidados públicos que não possa ele mesmo prover”³.

Com base nisto, a Corte Suprema de Nova York concedeu uma ordem liminar em que reconheceu que as pessoas em situação de rua tinham “direito a uma cama e a um abrigo... e que incumbe aos funcionários públicos responsáveis pelos cuidados aos necessitados providenciar tal abrigo”⁴. A Corte determinou ainda a indicação, pelos autores da ação, de observadores que teriam poderes para acessar os abrigos masculinos e se assegurar de que ninguém estava sendo



impedido de solicitar um abrigo⁵.

No ano e meio seguinte, estes observadores constataram o descumprimento da ordem judicial, isto é, a insuficiência de abrigos para homens em situação de rua. Também se constatou que os locais de atendimento não observavam padrões mínimos de qualidade e salubridade⁶.

Algum tempo depois da decisão liminar da Suprema Corte de Nova York, antes de uma decisão definitiva, as partes chegaram a um acordo e foi editado o decreto Callahan. Este decreto estabeleceu que cada pessoa que necessitasse de um abrigo deveria ser atendida pelo poder público. O decreto também estabeleceu parâmetros mínimos de saúde e segurança que as instalações dos abrigos deveriam seguir: cada beneficiário deveria receber uma “cama feita com lençóis limpos e um armário para seus pertences”, bem como “serviços de banho e lavanderia”⁷. Além disso, o decreto estabelecia que deveria haver servidores treinados e qualificados para atender o público e que a razão entre pessoal e beneficiários não poderia ser menor do que dois por cento⁸.

O acordo entre as partes neste caso foi viabilizado por dois fatores: a tendência do Tribunal a julgar a ação procedente, evidenciada pela decisão liminar; e a crescente extensão do problema das pessoas em situação de rua, que compelia o governo a medidas humanitárias em favor destas pessoas⁹.

Como aponta R. W. COLLIN, na época da propositura da ação, o único local que disponibilizava abrigo para pessoas em situação de rua ficava no Bowery, Manhattan. Ali, diariamente se distribuíam 1000 vale-alojamentos (“vouchers”) para os 6 albergues da região. Depois de esgotados os vale-alojamentos, permitia-se que centenas de homens em situação de rua dormissem no chão ou em cadeiras de plástico do “grande salão” do serviço de atendimento. Quando este estava lotado, os que não conseguiram um espaço para dormir eram “devolvidos para a cidade e tinham que achar abrigo nas ruas, nas estações de metrô, em portões, prédios vazios, túneis subterrâneos e estacionamentos da cidade”¹⁰.

Como acontece em muitas grandes cidades do mundo, “ironicamente, as pessoas em situação de rua na cidade de Nova York achavam as acomodações improvisadas menos ameaçadoras do que os Albergues para Homens e os Centros de Acolhida do Bowery, em razão do crime e da crueldade associados a estes abrigos”¹¹.

Apesar do acordo entre os litigantes, não houve resolução da questão do abrigamento das pessoas em situação de rua em Nova York.

Primeiro, a questão de mulheres em situação de rua e de famílias em situação de rua sequer era levada em conta. Foi necessário o ajuizamento de outras ações judiciais, na esperança de que novas decisões pudessem resolver os problemas desses grupos específicos da população de rua. Em 1983, a Suprema Corte de Nova York decidiu que o decreto Callahan era aplicado também a estes grupos. Isto implicava na obrigação estatal de ter abrigos adequados para mulheres e crianças¹².

Segundo, como aponta R. W. COLLIN¹³, este caso consolidou a garantia de acesso à Justiça para pessoas em situação de rua, porém, a decisão foi tímida ao fundamentar as medidas



na Constituição Estadual e na disponibilidade e extensão das medidas estatais de bem-estar social¹⁴. É dizer, outros estados que não tivessem os mesmos níveis de garantias sociais não poderiam obter decisões judiciais no mesmo sentido.

Mais grave, porém, é a questão da efetivação da ordem judicial. A execução da liminar é custosa para o Tribunal e para os demandantes¹⁵. Estes tinham o ônus de indicar observadores¹⁶ para investigar as condições dos abrigos e, quando violações eram descobertas, isto tinha que ser repetidamente levado ao Tribunal¹⁷. De outro lado, após uma informação de que a ordem vinha sendo sistematicamente descumprida, o Tribunal chegou a ordenar que quatro secretários municipais dormissem uma noite na repartição para solicitantes de abrigo emergencial¹⁸. A medida, que acabou sendo cassada, explicita a dificuldade do Judiciário para fazer cumprir suas decisões e o recurso a uma medida atípica e contestável para atingir a finalidade buscada.

O decreto Callahan jamais foi suficientemente cumprido, mesmo com repetidas intervenções judiciais. Em dezembro de 2009, por exemplo, ainda em busca de cumprimento do decreto, foi determinado pelo Judiciário que o Município realizasse “esforços razoáveis para evitar o sistemático e repetitivo mero fornecimento de camas apenas para fins de dormida, sem providenciar todos os serviços determinados pelo decreto Callahan”¹⁹.

O caso Callahan v. Carey explicitou o problema da falta de abrigo para pessoas em situação de rua e ajudou a consolidar a noção de que a assistência aos necessitados não está na esfera da discricionariedade legislativa e administrativa. Ao contrário, trata-se de atividade vinculada e mandatária para o Estado e, portanto, passível de fundamentar uma demanda judicial quando haja omissão estatal. Além disso, explicitou dificuldades claras de efetivação e de cumprimento de decisões judiciais sobre direitos sociais.

Das insuficientes políticas públicas, inclusive de moradia e abrigo, à judicialização de demandas sociais

Quais as principais dificuldades para a implementação do direito ao abrigo em particular e de direitos sociais em geral? Pode-se dizer que não se trata apenas de uma questão de custos, na medida em que a implementação de qualquer direito exige dispêndios estatais²⁰. Ao contrário, deve-se atentar para as convicções historicamente construídas de que o fundo público comum deve ser aplicado para esta ou para aquela finalidade. Assim, há um contexto social e político que dificulta avanços naquele sentido. Uma ação judicial como a ora estudada é um dos possíveis caminhos para a sensibilização social, mas não se sustenta por si só.

Na senda para a construção de uma convicção comum de que o fundo público deve servir para ajudar os mais necessitados, analisamos os direitos e as políticas envolvidos. O direito ao abrigo é um direito básico e deve ser prestado universalmente às pessoas em situação de rua, mas ele garante apenas uma parte do que garante o direito à moradia digna. Para qualquer fim, este último deve ser entendido nos termos do Comentário Geral n.º 4, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU²¹, ou seja, devendo atender aos requisitos a) da segurança legal de posse; b) da disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infra-



estrutura; c) do custo acessível; d) da habitabilidade; e) da acessibilidade de grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros; f) da localização; g) da adequação cultural.

Ora, o primeiro direito violado de uma pessoa em situação de rua é o direito à moradia. Trata-se de direito social, consagrado amplamente a nível nacional e internacional. Segundo o já mencionado Comentário Geral n.º 4, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o direito a uma habitação condigna, tal direito não deve “ser interpretado em um sentido estreito ou restritivo que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria”. Assim, o fornecimento de um abrigo emergencial a uma pessoa em situação de rua não esgota as obrigações do poder público perante esta pessoa. Prover, temporariamente, abrigo a pessoas em situação de rua em equipamentos públicos coletivos, realiza um aspecto diminuto do direito à moradia.

Mesmo assim, caso o abrigamento público e coletivo seja a política pública imediatamente disponível, é necessário que estejam presentes, *mutatis mutandi*, todos os elementos de uma moradia adequada, nos termos do Comentário Geral n.º 4, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: assim, por exemplo, a segurança legal de posse, no caso, deve ser vista como a garantia de que a pessoa que procure por uma vaga a terá disponibilizada regularmente, dia a dia, sem maiores constrangimentos, o que em geral não é o caso, configurando-se violação do direito ao abrigo adequado. Neste sentido, atendendo também o princípio assistencial da universalidade do atendimento, deve haver um suficiente grau de segurança quanto ao uso do serviço público de abrigamento, o qual, nos termos do Comentário Geral n.º 4, “garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças”. Um sistema público de abrigamento, assim, deve atentar para este e para os demais elementos da garantia de direito à moradia para pessoas em situação de rua.

A Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, decorrente da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos de 1976, seção III.8, previu os aspectos básicos do abrigamento e o enquadrado como direito humano básico:

“Abrigo e serviços adequados são um direito humano básico, que obriga os governos a garantir a sua realização para todas as pessoas, a começar pela assistência direta aos menos favorecidos através de programas de autoempoderamento e ação comunitária. Os governos deveriam se esforçar para remover todos os obstáculos que impedem a realização desses objetivos. De especial importância é a eliminação da segregação social e racial, *inter alia*, através da criação de comunidades diversificadas, que misture diferentes grupos sociais, ocupações, habitações e instalações”²²

Assim, o direito ao abrigo deve ser visto como um direito temporário, evanescente, destinado a um atendimento emergencial pelo poder público, a partir do qual exsurge desde logo



o dever deste de promover o acesso a moradia digna. Ainda, a prestação de abrigo traz consigo obrigações acessórias, devendo ser sempre acompanhado de serviços socioassistenciais, de acordo com o público em questão. Estes serviços envolvem, por exemplo, a realização de plano individual de atendimento e o encaminhamento para serviços de educação, trabalho, saúde, etc.

Como visto, no decreto Callahan, foram previstos parâmetros mínimos de saúde e segurança e, ainda, a presença de servidores treinados e qualificados para atender o público beneficiário. Os padrões eram realmente mínimos e, certamente, um passo apenas inicial para implementar uma política pública para pessoas em situação de rua.

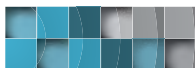
Realmente, uma política pública, entendida como programas de ação governamental voltados à concretização de direitos²³, envolve um complexo de ações públicas em vários níveis e diversas áreas. No caso da população de rua, estes níveis e áreas devem articular-se e integrar-se. A população de rua é heterogênea e multifacetada e os problemas que precisam ser enfrentados podem perpassar diversas áreas: moradia, saúde (física ou mental), assistência social, educação, trabalho e segurança, para elencar os principais. Tais áreas devem ser integrar-se na formulação de uma política pública para esta população. Como afirma R. W. COLLIN ao analisar o caso Callahan,

“Abrigo é uma necessidade premente para as pessoas em situação de rua, mas é uma entre muitas necessidades (...) Se as necessidades são definidas em termos de prevenção, então nenhuma medida preventiva necessária para atingir as causas que leva as pessoas a estar em situação de rua foram encaminhadas na discussão judicial. Estas causas são multidimensionais e estão para além do escopo de um processo judicial”²⁴.

No caso Callahan v. Carey, vê-se as dificuldades de avançar neste aspecto elementar do atendimento de pessoas em situação de rua, poder-se-ia dizer, neste mínimo existencial da política pública.

Pode-se aplicar estas conclusões ao caso brasileiro, com a observação de que, para os fins deste artigo, se deixa de lado as diferenças estruturais entre os sistemas de “civil law” e de “common law”. Deve-se anotar apenas que, segundo a tradição positivista do direito continental europeu (sistema romano-germânico), apenas o legislador poderia estabelecer os modos de reparação a violação de direitos ou de efetivação de direitos – inclusive de direitos sociais. Este sistema jurídico se caracteriza por entender a lei a fonte principal do direito e o juiz como mero garante e aplicador do legislado. Ao contrário, no sistema *common law*, vigente nos EUA, as principais fontes do direito são as decisões dos Tribunais. O direito comparado tem apontado a convergência destes dois sistemas e o caso Callahan aponta para isto ao menos em um ponto: tanto os litigantes, quanto o Judiciário, buscaram fundamentos constitucionais e legais para embasar o litígio e a decisão.

De qualquer modo, no Brasil, há garantias de direito à moradia e de direito à assistência social que podem embasar a atuação judicial e extrajudicial para a tutela das pessoas em situação de rua. E tais garantias devem afinar-se com as políticas públicas para a população de rua. Em específico, o Decreto Presidencial nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009, instituiu a



Política Nacional para a População em Situação de Rua e prevê como diretrizes desta política, dentre outros, “art. 6º III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal; IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo; V - integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução”. Além disso, o mesmo decreto estabelece parâmetros básicos para a regulamentação dos abrigos emergenciais e temporários:

“Art. 8º—O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência da população em situação de rua, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos.

§ 1º Os serviços de acolhimento temporário serão regulamentados nacionalmente pelas instâncias de pactuação e deliberação do Sistema Único de Assistência Social.

§ 2º A estruturação e reestruturação de serviços de acolhimento devem ter como referência a necessidade de cada Município, considerando-se os dados das pesquisas de contagem da população em situação de rua.

§ 3º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, fomentar e promover a reestruturação e a ampliação da rede de acolhimento a partir da transferência de recursos aos Municípios, Estados e Distrito Federal.

§ 4º A rede de acolhimento temporário existente deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas de moradia popular promovidos pelos Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.”

Nacionalmente, a Resolução nº 109 de 11/11/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, estabelece a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizados por níveis de complexidade do SUAS em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, prevendo diversos serviços para as pessoas em situação de rua. No Município de São Paulo, a SMADS a tipificação dos serviços e os seus padrões mínimos de funcionamento estão regulados pelas Portarias da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social-SMADS nºs 46/2010 e 47/2010.

Nos EUA, tampouco há articulação e integração efetiva de políticas públicas para pessoas em situação de rua que permita o enfrentamento da questão. Como no Brasil, legislações repressivas antipopulação de rua são editadas e concorrem com políticas redistributivas de riqueza. Estas estão timidamente previstas, sendo referência seminal a lei federal de assistência aos desabrigados, conhecida como lei McKinney–Vento, de 1987. Esta lei



previu um Conselho Federal para cuidar da implementação das políticas para pessoas em situação de rua e, dentre estas políticas, previu as de abrigo e moradia. No entanto, esta legislação e a judicialização destes direitos fundamentais sociais não impediram a continuidade da violação destes direitos e dos demais problemas das pessoas em situação de rua.

Caso o Estado não efetive adequadamente as políticas públicas em questão, em específico o abrigo emergencial e a solução da questão habitacional, deve haver atuação coletiva e extrajudicial para exigir a ação do poder público no encaminhamento do problema – no Brasil, esta atuação cabe à Defensoria Pública, ao Ministério Público ou aos demais legitimados coletivos (lei 7347/85).

Como último recurso, em caso de renitência do poder público, a via judicial deve ser utilizada, servindo o caso *Callahan v. Carey* como paradigma de atuação. Realmente, é importante a judicialização de demandas sociais de pessoas em situação de rua em razão de sua hipossuficiência multidimensional – é dizer, especificamente, econômica e organizacional.

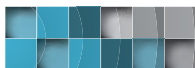
Deve-se atentar, porém, que a via judicial deve ser solução articulada sempre às demandas sociais, em especial dos grupos cujos direitos são afetados. Mas, como aponta Neil V. McKittrick²⁵, a litigância judicial tem seus limites. Ela pode tratar os sintomas do problema, mas é preciso atacar as causas destes problemas por meio de políticas públicas compreensivas.

O que deve ser ressaltado é: a litigância judicial em regra não resolve e não poderia resolver por si só os problemas sociais. Porém, pode servir como impulso para o reconhecimento público de um problema social e para a sua subsequente garantia pelo Estado. Como afirma Robert Hayes, o advogado que levou o caso ao Judiciário norte-americano, a existência de diversas ações judiciais nos EUA sobre os problemas das pessoas em situação de rua ilustrava a falta de poder destas pessoas²⁶, ilustrava a dificuldade de emplacar políticas públicas adequadas para este público. As vitórias nos Tribunais têm sua importância, mas não podem ser uma cortina de fumaça que faça esquecer as causas estruturais destes problemas sociais.

Conclusões

O caso *Callahan v. Carey* é um caso emblemático de reconhecimento da obrigação estatal de fornecer o mínimo existencial a pessoas em situação de rua, em específico, o direito ao abrigo. Este direito envolve a obrigação estatal de fornecimento universal de instalações salubres e seguras a quem não tenha onde se abrigar. Trata-se de um direito básico de subsistência. Mas não se trata de um direito definitivo, e sim de um direito temporário, emergencial, evanescente, um direito que, assim que satisfeito, gera uma nova obrigação estatal: a de fornecer moradia digna. Ademais, a obrigação estatal de fornecer abrigo traz obrigações acessórias de disponibilizar serviços adequados e de desenvolver políticas públicas integradas e articuladas.

No caso *Callahan v. Carey*, foi visto que a Corte de Nova York determinou a indicação, pelos autores da ação, de observadores para fiscalizar o cumprimento da decisão. Por um lado, isto demonstra a fragilidade da própria estrutura judicial em fiscalizar o cumprimento de suas



obrigações. É essencial, em caso de demandas que visam a implementação de políticas públicas, se estabelecer os parâmetros do cumprimento das decisões e as formas de fiscalização - e o ideal é que isto não recaísse sobre os próprios demandantes ou beneficiários, mas que o Estado dispusesse de estrutura própria para tanto. Porém, ao mesmo tempo, é importante viabilizar a participação social na fiscalização do cumprimento das decisões judiciais, mas de um modo que não sobrecarregue os interessados, nem inviabilize a efetivação do direito.

A conclusão a que se chega com a análise do caso Callahan é que o sistema jurídico estabelece um longo e custoso caminho para a dignidade dos mais pobres. Os litígios são caros, demorados, a efetivação da decisão judicial para fornecer abrigo para todos é difícil. A fiscalização e as formas de demonstração do descumprimento são precárias. Daí porque uma demanda judicial sobre política pública deve ser vista tanto como um último recurso e também como a continuidade de uma longa discussão, agora mediada pelo Poder Judiciário. O seu efeito principal talvez seja o de abrir mais um espaço de debate público sobre políticas redistributivas. Este espaço é tanto mais importante quanto menos importância deem a este debate os poderes legislativo e executivo.

Assim, os grandes desafios sobre as pessoas em situação de rua dizem com o modo pelo qual a sociedade encontrará saídas redistributivas que permitam que todas as pessoas nesta situação tenham acesso aos bens materiais mais básicos, em especial à moradia. Os governos devem promover ativamente estas políticas, com o abrigamento emergencial universal das pessoas em situação de rua e a disponibilização progressiva de moradia para todas elas. No caso de não o fazerem, estarão sujeitos a injunções judiciais para efetivação destes direitos sociais básicos.

O dilema posto é: o Judiciário não foi feito para resolver estes problemas e o legislativo e o executivo não têm estado dispostos a encaminhá-los e resolvê-los. Isto é reflexo de escolhas públicas sobre como distribuir o fundo comum, escolhas estas que têm desprezado os mais necessitados e privilegiado a concentração - mesmo que improdutiva - de riquezas. O crescimento da população de rua tem sido um fenômeno que só pode ser enfrentado de forma multidimensional, por meio de uma efetiva decisão pública de lidar com a questão da pobreza e da distribuição de riqueza por meio de políticas públicas integradas e articuladas.

Referências

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos*. In BUCCI, Maria Paula Dallari et alli. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001.

COLLIN, Robert W.. *Homelessness: The Policy and the Law*. *Urb. Law.*, v. 16, n. 2, pp. 317-329, 1984.

HAYES, Robert, *Litigating On Behalf of Shelter for the Poor*, in *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, v. 22, pp. 79-93, 1987.



HOMES, Stephen, SUSTEIN, Cass R. *El Costo de los Derechos. Por qué La libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

FERRAJOLI, Luigi. *Por uma Teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

KING, Jeff. *Two ironies about American exceptionalism over social rights*, I-CON, v. 12, n. 3, pp. 572–602, 2014.

MCKITTRICK, Neil V., *The Homeless: Judicial Intervention On Behalf Of A Politically Powerless Group*, Fordham Urban Law Journal, v. 16, n. 3, pp. 389-440, 1987.

¹ N. V. MCKITTRICK, *The Homeless: Judicial Intervention On Behalf Of A Politically Powerless Group*, 1987, p. 404.

² Tradução livre de “The aid, care and support of the needy are public concerns and shall be provided by the state and by such of its subdivisions, and in such manner and by such means, as the legislature may from time to time determine”.

³ Tradução livre de “Subject to reimbursement in the cases hereinafter provided for, each public welfare district shall be responsible for the assistance and care of any person who resides or is found in its territory and who is in need of public assistance and care which he is unable to provide for himself”. Como observa R. HAYES, *Litigating On Behalf of Shelter for the Poor*, p. 405-406, “The New York State Social Services Law more explicitly requires the public welfare districts to assist the indigent: Subject to reimbursement in the cases hereinafter provided for, each public welfare district shall be responsible for the assistance and care of any person who resides or is found in its territory and who is in need of public assistance and care which he is unable to provide for himself. (...) In addition, the New York City Administrative Code specifically provides for municipal shelter.” nota: “The New York City Administrative Code provides: It shall be the duty of the commissioner or of the superintendent of any municipal lodging house acting under him, to provide for any applicants for shelter who, in his judgment, may properly be received, plain and wholesome food and lodging for a night, free of charge, and also to cause such applicants to be bathed on admission and their clothing to be steamed and disinfected.”

⁴ Citado por R. HAYES, *Litigating On Behalf of Shelter for the Poor*, p. 407.

⁵ R. W. COLLIN, *Homelessness: The Policy and the Law*, 1984, p. 324-325.

⁶ Idem, p. 325.

⁷ HAYES, Robert, *Litigating On Behalf of Shelter for the Poor*, p. 406.

⁸ Idem.

⁹ Idem, p. 407.

¹⁰ R. W. COLLIN, *Homelessness: The Policy and the Law*, 1984, p. 324.

¹¹ Idem.

¹² Vide HAYES, Robert, *Litigating On Behalf of Shelter for the Poor*, p. 87.

¹³ R. W. COLLIN, *Homelessness: The Policy and the Law*, 1984, p. 326.

¹⁴ Idem, p. 326-327.

¹⁵ Idem, p. 327.

¹⁶ R. HAYES, *Litigating On Behalf of Shelter for the Poor*, p. 406-409, indica que “Because state and local governments have not complied with consent decrees and judicial rulings, courts have to remain involved in the shelter problem even after the initial resolution of cases. For example, the Callahan decree required constant monitoring and court enforcement even though the standards were quite explicit.”

¹⁷ Idem.

¹⁸ J. KING, *Two ironies about American exceptionalism over social rights*, Jeff King, I•CON (2014), Vol. 12 No. 3, p. 602.

¹⁹ Vide <https://www.legal-aid.org/en/lawreform/lawreform/civillawreformunit/activecases/homelessrights/callahanvcarey.aspx>, consulta em 08 de março de 2017.

²⁰ Vale lembrar os questionamentos de S. HOMES e C. SUSTEIN. *El Costo de los Derechos*, 2011, p. 49: “Se na prática os direitos dependem do pagamento anual dos impostos, não significa que o império da lei depende dos caprichos da eleição política? Não é humilhante entender os direitos, que antes de tudo



protegem a dignidade humana, como meras concessões outorgadas pelo poder político – um poder democraticamente responsável? Os juízes, em particular, como guardiões dos valores imensuráveis, não deveriam estar acima das frequentes transações entre quem tem o poder e quem busca o poder?”.

²¹ Comentário Geral n.º 4, sobre o direito a uma habitação condigna - artigo 11.º, n.º 1 do Pacto (adoptado na 6.ª sessão do Comité, 1991), disponível em <http://www.sdh.gov.br/assuntos/bibliotecavirtual/promocao-e-defesa/publicacoes-2013/pdfs/direito-a-moradia-adequada>, consulta em 28 de janeiro de 2017.

²² Tradução livre do documento em inglês disponível em <http://unhabitat.org/the-vancouver-declaration-on-human-settlements-from-the-report-of-habitat-united-nations-conference-on-human-settlements-vancouver-canada-31-may-to-11-june-1976/>, acesso em 04 de fevereiro de 2017.

²³ M. P. DALLARI BUCCI, Buscando um Conceito de Políticas Públicas para a Concretização dos Direitos Humanos, 2001, p. 13.

²⁴ R. W. COLLIN, *Homelessness: The Policy and the Law*, 1984, p. 328.

²⁵ N. V. MCKITTRICK, *The Homeless: Judicial Intervention On Behalf Of A Politically Powerless Group*, 1987, p. 420.

²⁶ HAYES, Robert, *Litigating On Behalf of Shelter for the Poor*, p. 416.



O aporte teórico/ideológico dos serviços em Proteção Social Especial para a População em Situação de Rua: quais implicações?

The theoretical/ideological contribution of the services in Special Social Protection for the Population in Situation of Street: what implications?

Leonildo Aparecido Reis Machado
Agente de Defensoria
Assistente Social (CRESS 42533/SP)
Defensoria Pública do Estado de São Paulo
leonildo_machado@yahoo.com.br

Resumo

O objeto de estudo do referido trabalho perpassa o aporte teórico/ideológico dos serviços em Proteção Social Especial (PSE) para a População em Situação de Rua e suas implicações. O método dialético utilizado permite apreender relações sociais presentes no modo de ser da sociedade capitalista e reproduzidas nestes serviços ofertados à referida população. A pesquisa bibliográfica centrará na abordagem qualitativa dos referenciais de análise a partir de algumas matrizes teóricas/ideológicas presentes nas proteções sociais e reproduzidas nos próprios serviços da PSE. As vertentes teóricas/ideológicas de cunho Conservadora, Social-Democrata e Socialista são percebidas de forma contraditórias nos serviços, porém, a última vertente representa proteção social na defesa ampliada dos direitos sociais da população em situação de rua.

Palavras-chave: População em Situação de Rua. Proteção Social. Aporte teórico/ideológico.

Abstract

The object of study of this work perpasses the theoretical / ideological contribution of the services in Special Social Protection (PSE) for the Population in Street Situation and its implications. The dialectical method used allows us to apprehend social relations present in the mode of being of capitalist society and reproduced in these services offered to the said population. The bibliographical research will focus on the qualitative approach of the analysis frameworks from some theoretical / ideological matrices present in the social protections and reproduced in the own services of the PSE. The theoretical / ideological aspects of Conservative, Social-Democrat and Socialist are perceived in a contradictory way in the services, however, the last one represents social protection in the extended defense of the social rights of the population in street situation.

Keywords: *Population in Street Situation. Social Protection. Theoretical / ideological contribution.*



“Vida privada”, “vida mercadológica” e “vida de consumo”

O presente trabalho tem como objeto de estudo o aporte teórico/ideológico de serviços públicos em Proteção Social Especial (PSE) para a População em Situação de Rua e suas implicações. A relação perpassa os serviços ofertados em PSE para esta população e a dimensão teórico/ideológica presente nestes serviços. Para tanto, utilizou-se de uma abordagem qualitativa dos referenciais de análise. O método utilizado nesta abordagem perpassou pela apreensão dialética e histórica das relações sociais presentes nos serviços de PSE à população em situação de rua a partir do modo de ser reproduzido em sociedade capitalista.

Não obstante, aquele/a que está em situação de rua vivencia a marginalização advinda do preconceito socialmente constituído também pelo modo de ser do sistema capitalista que rege a sociedade global e a sociedade brasileira, de modo específico. As relações sociais que o capitalismo engendra para a sociedade perpassam modos de ser alicerçados em três premissas que são muito caras ao referido sistema, que repercute na desigualdade social da vida humana, a saber: “vida privada”, “vida mercadológica” e “vida de consumo”. Tais premissas reproduzem ideologias do “ter” em detrimento do “ser” (FROMM, 1982), haja vista, a supervalorização da posse, do poder e do *status* social, em detrimento da partilha, da fraternidade e da essência coletiva.

A “vida privada” reproduzida pelos modos de ser de uma sociedade capitalista é muito distante da individualidade conquistada na Idade Moderna no Ocidente, haja vista, estar atrelada ao mercado e consumo. Portanto, a conquista da individualidade na referida época, diferente do que ocorrera em Período do Medievo, também fora influenciado pelo conjunto das dimensões sociais do próprio modo de produção capitalista. Daí a urgente apropriação, pelo capital, da individualidade moderna, transformando-a no individualismo contemporâneo. Disto não implica ausência de individualismo na Época Moderna, mas que o mesmo se intensificou na própria contemporaneidade.

A “vida privada” encontrou, na estrutura social moderna, o espaço apropriado para reprodução social de modos de ser arraigados no individualismo. Não há dissociação ou dicotomia, na constituição dos modos de ser socialmente constituídos, das vivências sociais, sejam elas econômicas ou culturais. Portanto, há um entrelaçar de influências na composição dos modos de ser voltados para o privatismo da vida social que perpassa tanto o aspecto da estrutura social existente, tal como os poderes estabelecidos (Executivo, Legislativo e Judiciário – Militar), assim como a estrutura do modo de produção econômico e cultural existentes; quanto no aspecto micro das relações sociais vivenciadas pelas pessoas, tais como a modificação dos espaços particulares seja da constituição familiar ou mesmo de formação educacional das pessoas (GRAMSCI, 2014).

Não há, por assim dizer, uma distensão para além do que se configura como comum à sociedade, senão, uma interlocução entre modos de ser que fundamentam uma estrutura social a partir de ideologias advindas dos setores que mais influenciam socialmente. Portanto, refletir



acerca da vida privada, ou no privatismo da vida, é o mesmo que reconhecer a supervalorização da ideologia do capital *versus* a defesa da vida humana.

Gramsci (2014, v. 1, p. 98-99) diz que

[...] (uma ‘ideologia’, pode-se dizer, desde que se dê ao termo” ideologia o significado mais alto de uma concepção do mundo, que se manifesta implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações de vida individuais e coletivas) – isto é, o problema de conservar a unidade ideológica em todo o bloco social que está cimentado e unificado justamente por aquela determinada ideologia.

A ideologia não é “falsa consciência”, mas força material influenciando a consciência social, uma concepção do mundo. Em Machado (2011, p. 103) “[...] a ideologia nada mais é do que a expressão de ideias que movem e determinam o modo de ser do humano.”

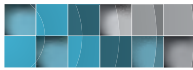
A “vida mercadológica” é, como segunda premissa, o desdobramento real e efetivo na defesa das estruturas sociais fundantes do capital, pois, na mesma proporção em que a “vida privada” necessita do individualismo para se reproduzir socialmente, a “vida mercadológica” se faz pela analogia da mercadoria produzida pelo sistema capitalista. De modo que a vida humana perpassa, em sistema capitalista, do privatismo individualista à vida como mercadoria, como objeto.

O processo de produção da mercadoria possui tanto valor de utilidade quanto valor de troca. Fazendo analogia com a “vida mercadológica”, percebe-se que o valor útil é inferiorizado pelo valor de mercado pela troca, porém, estamos refletindo acerca de troca de vida que se tornou mercadoria. Qual é a utilidade da vida? Qual é o valor de troca da vida? Neste sentido, a vida humana recebe influências de modos de ser que *reifica* a própria vida, coisificando a mesma em contraponto à supervalorização do objeto.

Imerso no aprofundamento da “vida mercadológica” está a “vida de consumo”, ora pensar que o ser humano se *reifica*, também é entender que o mesmo reproduz a ideologia do consumo. Se a pessoa é valorada por aquilo que lhe é externo, principalmente no aspecto da mercadoria, então, a pessoa também está no mercado para ser consumida e/ou consumir. Para Fromm (1982, p. 45), ao consumir “[...] exige que se consuma cada vez mais, porque o consumo anterior logo perde a sua característica de satisfazer. Os consumidores modernos podem identificar-se pela fórmula: eu sou = o que tenho e o que consumo”. A “vida de consumo” advém de reproduções das relações sociais do capitalismo que reproduz ciclicamente o próprio capital.

A valorização do ser humano, a partir desta interpretação, só intensifica a desumanização do próprio humano, na mesma medida em que o torna coisa, objeto. Por outro lado, o consumo também molda os modos de ser reproduzidos pelo próprio sistema capitalista.

A “vida privada”, a “vida mercadológica” e a “vida de consumo” estão, portanto, interligadas entre si e sustentam os modos de ser desta sociedade. A vida deixou de ser coletiva, em detrimento do privatismo; a vida deixou a possibilidade de emancipação para se tornar mercadoria, a vida deixou de ser humana para se tornar consumo. Com o privatismo, a vida se reduz ao individualismo; como mercadoria, a vida se reduz à utilidade da troca e como consumo, a vida é moeda de troca ou venda no mercado.



O privatismo, a mercadoria e o consumo desumanizam o ser humano, porém, esta desumanização se coisifica ainda mais para aqueles/as que estão em situação de rua. Isso decorre porque na medida em que não possuem renda, não a tem porque não podem vender sua mão de obra, não podem ter vida privada e não podem consumir. O que lhes restam, senão estar em situação de rua?

A condição de estar em situação de rua longe de ser verificada apenas pela decisão do/a cidadão/ã, é fruto da estrutura social que tende a reproduzir o antagonismo das classes sociais (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010). O reflexo das desigualdades sociais é reproduzido nas vidas das pessoas que estão em situação de rua. O acirramento das desigualdades revela a exclusão com que esta população sofre frente à situação de risco que está exposta. Portanto, não há como desvincular o estar na rua com os modos de ser reproduzidos pelo sistema capitalista, expressos aqui apenas pela “vida privada”, pela “vida mercadológica” e pela “vida de consumo”.

A população em situação de rua está à margem da sociedade do capital, não somente por não ter condições de consumir, senão por não ter condições de vender sua mão de obra. A ausência do trabalho desumaniza ainda mais o humano. O não trabalho, pela falta de emprego seja no mercado formal ou informal, não só desumaniza como também banaliza o que é humano, porque não há possibilidade de sobrevivência. Ora, se o/a trabalhador/a só sobrevive pelo trabalho, ou venda de sua mão de obra, em sua ausência, o mesmo deixa de sobreviver, se rebaixando na banalização da humanidade reproduzida naquelas pessoas que estão em situação de rua. Estes despossuídos de posses, de bens, de riquezas e de poder, também estão despossuídos da própria venda de sua mão de obra. Para Belluzzo (2013, p. 75) “[...] a dominação real do capital implica a dominação absoluta do capital sobre o trabalho, a qual só pode se dar mediante a socialização não só do processo de trabalho imediato, como também da escala em que o capitalista é proprietário e detentor dos meios de produção”. Não são considerados exércitos de reservas (IAMAMOTO; CARVALHO, 2005), porque os desempregados que estão no exército de reservas pelo menos possuem a manutenção de seu sustento, como habitação, higienização e alimentação. A população em situação de rua não possui direitos essenciais para se reproduzir e conquistar um trabalho para o sustento dos seus, portanto, não configuram como exército de reserva.

Os direitos violados para este contingente de população são inúmeros devido à marginalização que sofrem constantemente. Desde a falta de acesso às políticas de trabalho e renda, educação, saúde, habitação, assistência social; a população em situação de rua também sofre a marginalização da sociedade no que diz respeito ao preconceito construído histórica e socialmente. Numa sociedade onde a riqueza e prosperidade é interpretada somente pelo “esforço” daquele/a que conquistou, acusar a população em situação de rua como culpada pelo próprio “destino” tende a se reproduzir de forma acelerada entre as pessoas, tirando o foco da questão estrutural, reproduzindo preconceitos frente à população em situação de rua.

Não podemos esquecer os múltiplos fatores que influenciam o acirramento das expressões da questão social frente à população de rua, tais, como desemprego, migração, conflito familiar, não alfabetização, não capacitação, pobreza, ruptura e/ou enfraquecimento de vínculos familiares/comunitários, etc.. Junto a estes fatores também se faz pertinente ressaltar a



ausência do poder público seja, executivo, legislativo e judiciário. Porém, o poder militar está alicerçado no referido tripé dos poderes estabelecidos, sempre rondando esta população, haja vista, ter o papel na estrutura social de preservar a “ordem social”, ou seja, em resumo: proteger a propriedade privada, a mercadoria e o consumo.

A “ideologia da culpabilização” do indivíduo ou da população em situação de rua pela própria situação é acentuadamente reproduzida pela estrutura social. No entanto, a singularidade da pessoa que está em situação de rua não pode ser interpretada com “ideologias higienistas” atreladas às “ideologias da culpabilização”, pois antes de estarem na condição de situação de rua, sofreram violações de direitos outras que intensificaram a própria marginalização.

O fato de estar em situação de rua enreda violações de direitos anteriores à sua situação atual. Tal fato só pode ser explicado quando políticas públicas, em especial, de trabalho e renda, de habitação, de educação, de saúde, de assistência social etc., não foram executadas frente às demandas desta população.

De modo que a situação de rua não pode ser uma escolha por parte do ser humano, mas uma imposição frente à realidade que lhe resta. Os condicionamentos sociais advindos pela estrutura social também marginalizam o/a cidadão/ã. Não há pessoa que possa escolher estar em situação de rua, pois este ato de escolher independe de sua vontade, mas de sua realidade. Portanto, o estar em situação de rua perpassa a realidade social que se vivencia e não simplesmente a vontade de estar nesta situação. Pertinente ressaltar que a situação de rua evidencia o acirramento das desigualdades sociais e implica a não efetividade das políticas públicas na vida desta população.

A ausência de políticas públicas, ou mesmo presença residual, na vida dos/as cidadãos/ãs não só intensifica violações no acesso à saúde, à educação, à habitação, ao trabalho e renda, à assistência social, etc., como também revela que as próprias políticas públicas não são eficazes no enfrentamento às desigualdades sociais advindas do modo de produção capitalista. Neste sentido, as referidas políticas se reduzem à escassez de recursos, provocando um afunilamento dos direitos das populações, em especial da população em situação de rua.

Proteção Social à população em situação de rua

Frente à barbárie vivenciada na sociedade capitalista, considerando as desigualdades sociais; as políticas públicas ainda são o refúgio para aqueles/as que estão em situação de rua. Uma esperança fundamentada na Carta Magna de 1988, em seu Art. 6º, onde os direitos sociais se estendem “[...] a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]”

No marco normativo que ampara a população em situação de rua no que diz respeito às proteções sociais perpassam também as seguintes normatizações: a Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica de Assistência Social) (BRASIL, 1993); a Resolução CNAS nº 145/2004 (Política Nacional de Assistência Social) (BRASIL, 2004); Lei nº 11.258 de 2005, que inclui, no parágrafo único do Artigo 23 da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, acrescentando o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua (BRASIL, 2005); Portaria MDS



nº 381/2006, onde assegurou transferência de recursos do cofinanciamento Federal para Municípios com mais de 300.000 habitantes com população em situação de rua (BRASIL, 2006); Resolução do CNAS nº 109/2009 (Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais), tipificando os serviços socioassistenciais destinados ao atendimento à população em situação de rua pela Proteção Social Especial – PSE (BRASIL, 2009a); Decreto nº 7.053/2009 que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (BRASIL, 2009b); Portaria nº 843/2010, dispendo acerca de recursos para serviços socioassistenciais ofertados no equipamento Centro POP (BRASIL, 2010).

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS (BRASIL, 2004, p. 11) “[...] inaugura uma outra perspectiva de análise ao tornar visíveis aqueles setores da sociedade brasileira tradicionalmente tidos como invisíveis ou excluídos das estatísticas – população em situação de rua [...]”.

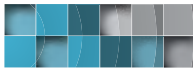
A PNAS tem a incumbência de proteção social à população em situação de rua por meio da Proteção Social Especial (PSE), desenvolvida pelos equipamentos Centro de Referência Especializado de Assistência Social e Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), para aqueles Municípios que já dispõem do referido equipamento. Nestes equipamentos são desenvolvidos a PSE à população em situação de rua, onde “[...] serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito” (BRASIL, 2004, p. 37). De modo que somente no ano de 2004 surge uma política pública que inaugura a proteção social para este segmento populacional.

Pertinente ressaltar quanto à proteção social, pois, segundo Pereira (2016, p. 338)

[...] coexistem, na atualidade, visões discrepantes sobre proteção social que competem entre si pela conquista de espaço hegemônico nas universidades, nas instituições gestoras e executoras de políticas sociais e nas esferas mais básicas da sociedade, em busca de legitimação. Para alguns – especialmente os residualistas –, a proteção social não passa de uma ferramenta, uma estratégia indesejável, mas eficaz, de controle e integração social. Para outros – como os social-democratas –, ela constitui quase uma instituição essencial, embora pragmática, capaz de manter, reproduzir e melhorar a vida humana no capitalismo. Outros, ainda – os socialistas democráticos –, a entendem como meio, caminho a ser obrigatoriamente trilhado para o alcance de uma nova sociedade, fraterna, equânime e livre. Em verdade, nenhuma dessas concepções é aparentemente falsa. Em virtude de seu caráter contraditório, o termo proteção social pode abrigar concomitantemente, várias significações e intenções, daí a necessidade de ser sucedido por predicados que a classifiquem e a situem no contexto de discursos e ações carregadas de juízo de valor.

A PSE é voltada para atendimento de casos com risco social, seja com presença de vínculos familiares/comunitários, com enfraquecimento ou rupturas dos referidos vínculos. O Centro POP é referência na política para a população em situação de rua, porém, atua na PSE de média complexidade, por não se tratar de equipamento público para acolhimento institucional da referida população.

Segundo a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a, p. 29), o serviço socioassistencial, promovido pela referida política, tem como finalidade:



Assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida. Oferece trabalho técnico para a análise das demandas dos usuários, orientação individual e grupal e encaminhamentos a outros serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas que possam contribuir na construção da autonomia, da inserção social e da proteção às situações de violência. Deve promover o acesso a espaços de guarda de pertences, de higiene pessoal, de alimentação e provisão de documentação civil. Proporciona endereço institucional para utilização, como referência, do usuário. Nesse serviço deve-se realizar a alimentação de sistema de registro dos dados de pessoas em situação de rua, permitindo a localização da/pela família, parentes e pessoas de referência, assim como um melhor acompanhamento do trabalho social.

Se se pensa que a situação de rua é um momento perpassado pela estrutura social, tem-se claro que o Estado tem o dever de proteger esta população que vivencia violações de direitos pelo simples motivo de estar na rua. O raciocínio contrário prevalece na sociedade, ou seja, se a situação de rua é devido à escolha de estar na rua, então, também se raciocina que não é dever do Estado na proteção social desta população. A lógica formal do discurso ideológico da “culpabilização” da população e da “higienização” da sociedade, não responde às necessidades básicas de sobrevivência porque as pessoas são violadas em seus direitos básicos, numa sociedade que prioriza o acirramento das desigualdades sociais.

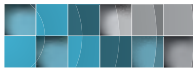
Neste sentido, o referido serviço promove ao/à usuário/a acolhida na rede socioassistencial e também psicossocial do território, além de construir o plano de acompanhamento individual e/ou familiar, onde possibilitará a construção de novos projetos de vida, a partir das escolhas dos/as cidadãos/ãs. Imerso aos serviços também é ofertado a reinserção familiar e/ou comunitária, contribuindo para a autonomia do sujeito.

Este espaço é reservado para a higiene pessoal da população em situação de rua, haja vista, ser a demanda mais urgente destas pessoas, pois escassos são espaços públicos para higiene do dia a dia. Também é ofertado atividades em grupos e/ou com a comunidade. Outro fator importante do equipamento é o Banco de dados dos/as usuários/as para planejamento e implementação de outros serviços para o acolhimento das novas demandas. Os/as usuários/as são inseridos/as no Cadastro Único dos programas sociais, assim como cadastros para Benefício de Prestação Continuada (BPC) para aqueles que se enquadram.

Em acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a, p. 30), o trabalho social fundante do equipamento perpassa

Acolhida; escuta; estudo social; diagnóstico socioeconômico; Informação, comunicação e defesa de direitos; referência e contrarreferência; orientação e suporte para acesso à documentação pessoal; orientação e encaminhamentos para a rede de serviços locais; articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com outros serviços de políticas públicas setoriais; articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; mobilização de família extensa ou ampliada; mobilização e fortalecimento do convívio e de redes sociais de apoio; mobilização para o exercício da cidadania; articulação com órgãos de capacitação e preparação para o trabalho; estímulo ao convívio familiar, grupal e social; elaboração de relatórios e/ou prontuários.

Pertinente ressaltar que o serviço desenvolve a articulação com outros serviços da rede socioassistencial e psicossocial, portanto, a intersetorialidade das políticas, assim como



interinstitucionalidade com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos se fazem necessários para o desenvolvimento deste serviço público tão eficaz na vida da população em situação de rua. Da mesma forma que a referida população é marginalizada, por parte da sociedade, também o serviço público é prejudicado por esta parcela da sociedade, por atender esta população. O preconceito recebido pela população de rua também está presente nos serviços socioassistenciais que o equipamento público desenvolve. Razão de que o preconceito para quem vive em situação de rua o acompanha em todos os seus passos, inclusive quando há políticas públicas sendo executadas para suprir suas demandas.

O serviço de PSE desenvolvido no Centro POP perpassa três tipos de segurança, a saber: segurança de acolhida; segurança de convívio familiar, comunitária e social; segurança de desenvolvimento de autonomia individual, familiar e social. A primeira trata de o usuário “[...] ser acolhido nos serviços em condições de dignidade; ter reparados ou minimizados os danos por vivências de violências e abusos; ter sua identidade, integridade e história de vida preservadas; ter acesso à alimentação em padrões nutricionais adequados.” (BRASIL, 2009a, p. 30). A segunda permite ao/à usuário/a “[...] ter assegurado o convívio familiar e/ou comunitário; ter acesso a serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas setoriais, conforme necessidades” (BRASIL, 2009a, p. 30). A última perpassa a “[...] vivência pautada pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios éticos de justiça e cidadania” (BRASIL, 2009a, p. 30), assim como “[...] construir projetos pessoais e sociais e desenvolver a autoestima; ter acesso à documentação civil; alcançar autonomia e condições de bem estar; Ser ouvido para expressar necessidades, interesses e possibilidades; [...]” (BRASIL, 2009a, p. 30). Ainda na última segurança: “[...] ter acesso a serviços do sistema de proteção social e indicação de acesso a benefícios sociais e programas de transferência de renda; ser informado sobre direitos e como acessá-los; ter acesso a políticas públicas setoriais; fortalecer o convívio social e comunitário” (BRASIL, 2009a, p. 30).

O serviço em Proteção Social Especial desenvolvido pelo Centro POP à população em situação de rua tem como impacto social esperado, quatro pressupostos advindos da própria política efetivada, a saber: “Redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência; proteção social às famílias e indivíduos; redução de danos provocados por situações violadoras de direitos; construção de novos projetos de vida.” (BRASIL, 2009a, p. 31). Portanto, a efetividade dos serviços está alicerçada na proteção social e na redução das violações dos direitos socioassistenciais desta população, e não na sua superação, haja vista, a superação depender de fatores externos à própria política, necessitando de uma modificação na estrutural social que rege a sociedade na qual demandou a construção de tal serviço inserido na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004).

Diferentemente de outros serviços públicos, a exemplo da saúde, e suas respectivas Unidades que desenvolvem serviços, tais como a Unidade Básica de Saúde, o equipamento Centro POP tende a sofrer discriminação, por parte da sociedade, por ter serviços voltados a esta população em risco social. O não entendimento do serviço público voltado para esta população específica não é o único entrave capaz de superar prejulgamentos por parte da sociedade, restando ainda, o preconceito histórico e socialmente estabelecido na sociedade para com aqueles/as que estão em situação de rua. Portanto, os serviços socioassistenciais prestados neste



equipamento sofrem dois vieses, a saber: o desconhecimento do serviço e, portanto, do marco regulatório, mas também, e, ainda, da ideologia da “higienização” e da “culpabilização”, histórica e socialmente presente, em parte, na sociedade.

Quais implicações do aporte teórico/ideológico?

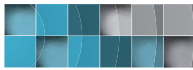
A normativa regulamentando os serviços para àqueles/as que estão em situação de rua é essencial, mas não exclusiva de que a Política será, de fato, vivenciada pelos/as mesmos/as, haja vista, a realidade social alicerçada em preconceitos e violações de direitos. De modo que os equipamentos legitimados a desenvolver trabalhos com as pessoas em situação de rua devem manter articulação não somente com outros equipamentos ou unidades do poder executivo, mas com o poder legislativo, com a sociedade civil e com as instituições do Sistema de Garantia de Direitos, como a própria Defensoria Pública, seja de atuação estadual ou federal.

Deste modo, as instâncias do poder estabelecido devem primar pela efetivação das políticas públicas e sempre aprimorar os serviços, não impedindo ou mesmo retrocedendo nos direitos alcançados pela parcela da sociedade que está à margem dos seus próprios direitos. Entretanto, a garantia da real efetividade destes mesmos serviços advém da luta permanente dos sujeitos envolvidos nos próprios serviços, mas também com a própria sociedade. Ressalta-se que o movimento em prol desta efetividade também perpassa o trabalho do serviço para com a autonomia dos/as próprios/as usuários/as dos serviços. Porém, o direito violado da população deve ser combatido pelos/as usuários/as, mas também pelas instituições de Garantia de Direitos, como àqueles/as cidadãos/ãs e entidades que reconhecem os direitos, assim como não admitem suas violações.

Por outro lado, se faz necessário a apreensão de que os serviços públicos desenvolvidos com a finalidade de exercer a proteção social são também influenciados pelos norteamientos de expansão ou retrocessos dos mesmos a depender do aporte teórico/ideológico reproduzido na gestão e execução dos próprios serviços. A partir desta premissa, pertinente ressaltar que segundo Pereira (2016, p. 334-335, grifo nosso), a proteção social pode ser vivenciada em três matrizes teórico/metodológicas, a saber:

A Matriz Residual traduz a proteção social relutante, admitida desde que seja pontual, emergencial, condicional, focalizada e mínima, a fim de garantir a coesão, a ordem e a harmonia sociais indispensáveis para o bom funcionamento da sociedade capitalista. [...] A Matriz Social-Democrata, por seu turno, embora compartilhe a mesma intenção socialmente integradora, avança ao reconhecer a proteção social como direito a ser garantido ampliadamente. [...] Por fim, a Matriz Socialista apresenta a defesa da proteção social pública, gratuita e universal, comprometida com a satisfação de necessidades humanas e a resolução (ou, ao menos, alívio) dos males sociais causados e perpetuados pelo capitalismo.

O aporte teórico/ideológico impresso no modo de se desenvolver os serviços públicos na política de Assistência Social para a população em situação de rua define qual tipo de proteção social se almeja com os próprios serviços. Disso se infere que a ação voltada à proteção social desta população também sofre influências teórico/ideológicas da própria sociedade, não restando separação entre a implementação e execução do serviço com a teoria



impressa no mesmo, advinda não simplesmente de uma neutralidade técnica, mas também repleta de ideologia advinda das relações sociais.

Adiante Pereira (2016, p. 335, grifo nosso) explica que dentro da Matriz Socialista existem duas vertentes de pensamento frente à proteção social, a saber:

A primeira, afinada com a ideologia do Socialismo Democrático, encara as medidas protetivas como sendo sempre benéficas à sociedade como um todo, já que supostamente contribui para a melhoria da qualidade de vida de seus destinatários e favorece a construção da equidade, o que, por consequência, estimula a fraternidade e reprime os conflitos entre classes. Antagonistas do conflito radical, os socialistas democráticos pleiteiam transições e reformas pacíficas, graduais nos marcos da democracia burguesa. Para o marxismo, contudo, a proteção social é contraditória e pode, como já vista, tanto ser vantajosa às classes oprimidas e contribuir para o alcance da emancipação humana, quanto, ao mesmo tempo, ser útil ao capital e à sua reprodução. E ainda que a transição democrática seja desejável, essa teoria entende que o conflito de classes é inerente ao sistema capitalista, sendo seu fim apenas possível com a extinção desse modo de produção.

A diferenciação de ambas as vertentes perpassam as teorias/ideologias expressas tanto pela visão de mundo impregnada pelo Socialismo Democrático, onde a proteção social deve ser de cunho público, gratuita e universal, garantindo a satisfação das necessidades humanas. Já a vertente teórica/ideológica do marxismo vai além da defesa do serviço público com gratuidade e universalidade, reconhecendo que as desigualdades sociais são inerentes ao modo de produção capitalista, ocasionando nas políticas públicas, e nos serviços socioassistenciais expressos na PSB, de modo específico, atuações residuais.

A efetivação dos serviços socioassistenciais em PSB para a população em situação de rua reflete teorias/ideologias que implicam em retrocessos à própria política, conforme apontado nas matrizes de cunho Residual ou Social-Democrata, assim como também atuações residuais, considerando a matriz de cunho Socialista.

As considerações tecidas neste trabalho revelam que a execução destes serviços socioassistenciais são limitados tanto pela dimensão universal da política, como sua própria interferência na vida das pessoas que se encontram em situação de rua, por meio dos equipamentos disponíveis na política de assistência social. Não há possibilidade de desvincular o fator teórico/ideológico dos referidos serviços com a efetivação de direitos para a população em situação de rua. Se a política tem cunho limitador frente ao modo de produção capitalista, também é verdade que os serviços disponíveis sofrem de atuações residuais frente à desigualdade social engendrada pela lógica da “vida privada”, “vida mercadológica” e “vida de consumo”. A população em situação de rua vivencia mesmo frente aos serviços socioassistenciais ofertados, portanto, a reificação da vida em seu estado mais intenso, pois devido ao risco social e individual, a vida deixa de ser sua propriedade particular para se tornar banalizada e também culpabilizada pela própria vida em situação de rua. Uma implicação urgente acerca da PSB para a população em situação de rua apresentada às Instituições de Garantias de Direitos está em garantir direito mesmo frente aos embates ideológicos expressos nos modos de se fazer política ou mesmo mascarados de técnica e teoria, em todos os âmbitos de suas intervenções: o que não se pode retroceder é na não efetivação dos direitos quando se tem uma política voltada a assegurar os próprios direitos à população em situação de rua.



Referências:

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **O Capital e suas metamorfoses**. São Paulo: Unesp, 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 04/02/2017.

_____. **Resolução CNAS nº 145/2004**. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/cnas>>.
Disponível em: 04/02/2017.

_____. **Lei nº 11.258 de 2005**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11258.htm>. Acesso em
04/02/2017.

_____. **Portaria MDS nº 381/2006**. Disponível em:
<http://mds.gov.br/@@busca?SearchableText=portaria+381>. Acesso em 04/02/2017.

_____. **Resolução do CNAS nº 109/2009a**. Disponível em: <
<file:///C:/Users/cliente/Downloads/CNAS%202009%20-%20109%20-%2011.11.2009.pdf>>.
Acesso em: 04/02/2017.

_____. **Decreto nº 7.053/2009b**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>. Acesso em:
04/02/2017.

_____. **Portaria MDS 843/2010**. Disponível em: <
http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/portarias/2010/MDS%20Portaria%20no%20843%20de%2028%20de%20dezembro%20de%202010%20-Creas%20e%20Creas%20Pop-%20-%20Parte%20I.pdf>. Acesso em 04/02/2017.

FROMM, Erich. **Ter ou Ser?** Rio de Janeiro: Zahar editores, 1982.

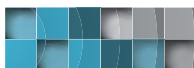
GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**: introdução ao estudo de filosofia: a filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. v. 1.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MACHADO, Leonildo Aparecido Reis. **Ethos profissional, hegemonia possível?** 2011. 182 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no Capitalismo**: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.



Retratos da discriminação interseccional vivenciada pela população LGBT em situação de rua

Portraits of intersectional discrimination experienced by the LGBT homeless people

Renan Vinicius Sotto Mayor de Oliveira

Defensor Público Federal, mestrando em
Sociologia e Direito na Universidade Federal Fluminense
renanviniciusmayor@gmail.com

Resumo

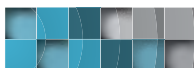
O presente artigo busca analisar, utilizando uma abordagem interseccional e através de pesquisa de campo, as múltiplas discriminações vivenciadas pela população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) em situação de rua. Utilizar-se-á como marco teórico para compreensão do fenômeno “situação de rua” a categoria “*habitus*” desenvolvida pelo Pierre Bourdieu. Além disso, também será utilizado o conceito de “*ralé*” estrutural desenvolvido pelo sociólogo Jessé de Souza. Serão apresentados relatos de pessoas em situação de rua que vivenciaram/vivenciam as múltiplas discriminações sofridas nas ruas. Observou-se que é imprescindível levar em consideração os diversos marcadores sociais da diferença (como raça, gênero e classe) para que se possa compreender a dimensão da discriminação interseccional vivenciada pela população LGBT em situação de rua no Brasil. Assim, para que a Defensoria Pública cumpra seu mister constitucional (acesso à justiça), é fundamental utilizar uma abordagem interseccional. Só utilizando tal metodologia poderá verificar a extensão da realidade de exclusão/discriminação vivenciada pela população LGBT em situação de rua.

Palavras-chave: População em Situação de Rua. LGBT. Defensoria Pública.

Abstract

This article tries to analyze, using an intersectional and field research approach, how multiple discriminations are experienced by lesbians, gays, bisexuals, transvestites and transsexuals (LGBT) who are living as homeless people. A category "habitus" developed by Pierre Bourdieu will be used as a theoretical framework for understanding the phenomenon "homeless people". In addition, the concept of structural "rale" developed by the sociologist Jessé de Souza is also used. There will be defined reports of homeless people who lived / experienced the usual and multiple discrimination suffered by them in the streets. It was observed that it is essential to take into account the various social markers of difference (such as race, gender and class) in order to understand the extent of discrimination experienced by the LGBT population living as homeless people in Brazil. Thus, in order for a Public Defender to fulfill its constitutional mandate (access to justice), it is essential to use an intersectional approach. Only by doing using this approach, it will be possible to check the reality of the exclusion / discrimination experienced by the homeless LGBT population.

Keywords: Homeless people. LGBT. Public Defender's Office.



1. Introdução

A sobrevivência nas ruas é marcada por uma série de rupturas. Melo (2011) assevera a centralidade da ruptura no processo de passagem de vida domiciliada para a vida em situação de rua, apontando diversos fatores que a provocam, como problemas familiares, violência doméstica, utilização de drogas, questões emocionais.¹ O objetivo do presente artigo não é analisar os vários elementos que levam as pessoas a (sobre)viverem em situação de rua, mas sim, com base em pesquisa de campo, investigar a situação da população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) em situação de rua.

É importante esclarecer que a especificidade da população LGBT em situação de rua não partiu de uma conclusão minha, nem da observação sobre o fenômeno da situação de rua. Na verdade, a reflexão surgiu em outubro de 2015, quando participei do 3º Encontro do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) em Brasília².

O Encontro possibilitou que diversas pessoas em situação de rua, de variados Estados, pudessem perguntar ou tecer considerações em relação à vivência nas ruas. Nesse sentido, foi profundamente significativa a fala de algumas mulheres que narraram a brutalidade da vida na rua, relatando que o estupro é uma prática comum nas ruas, ressaltando que são, por diversas vezes, assediadas por homens em situação de rua.

No mesmo sentido, observei a fala de pessoas em situação de rua integrantes da população LGBT, que enfatizaram tanto a violência sexual sofrida, como a discriminação vivenciada na rua, tanto por pessoas em situação de rua quanto por “domiciliados”³.

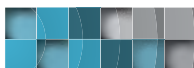
Apesar de o termo “situação de rua” apresentar evidente polissemia, no presente trabalho será adotado o conceito trazido pelo art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 7.053/09, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua:

Para fins deste Decreto, 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.

Saliente-se que a utilização da denominação “situação de rua”, em vez de “pessoa de rua”, não é uma questão de pouca relevância: em verdade, revela-se fundamental para, em demonstrando que não existem “pessoas da rua”, evitar a naturalização com que se encara, muitas vezes, a existência de pessoas (sobre)vivendo nas ruas. Assim, utilizar-se-á, no presente artigo, a denominação: “pessoa em situação de rua” e “população em situação de rua”.

Essa visão é bem pontuada por Prates, Prates e Machado:

Considerar que um sujeito é de rua seria o mesmo que considerar que alguém é de casa ou de apartamento. Vive-se em casas, apartamentos ou, no caso do segmento analisado, no espaço da rua, e esta pode ser uma situação contingente. Ver essa situação como estado e não como processo é um modo de reiterá-la, sem reconhecer a perspectiva do movimento de superação – e essa parece ser uma questão central. Estar em situação de rua ou habitar a rua é diferente de ser de rua. (Prates; Prates; Machado, 2011, p.194)



2. A população em situação de rua como “ralé”?

Para uma análise mais precisa, não se deve pensar população em situação de rua fora de seu contexto social.

Assim, o que se defende no presente artigo é que a população em situação de rua integra a classe social que Jessé de Souza (2009) denomina “ralé” estrutural. O referido autor esclarece que a denominação de “ralé” não é para humilhar ou ofender pessoas já tão sofridas e humilhadas, mas sim para chamar atenção, de forma provocativa, para o maior conflito da sociedade brasileira: o abandono social e político, consentido por toda a sociedade, de uma classe de indivíduos “precarizados”. Ressalta Souza:

Essa classe social, que é sempre esquecida enquanto uma classe com uma gênese e um destino comum, só é percebida no debate público como um conjunto de “indivíduos” carentes ou perigosos, tratados fragmentariamente por temas de discussão superficiais, dado que nunca chegam sequer a nomear o problema real, tais como “violência”, “segurança pública”, “problema da escola pública”, “carência da saúde pública”, “combate à fome” etc. (Souza, 2009, p. 21)

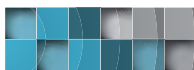
Souza (2003) utiliza o conceito de habitus desenvolvido por Pierre Bourdieu para construir o que denomina “gramática social da desigualdade brasileira”. A noção de habitus é central na teoria de Bourdieu, consoante assevera Wacquant (2007). Segundo Bourdieu, “o habitus é, com efeito, princípio gerador de práticas objetivamente classificáveis e, ao mesmo tempo, sistema de classificação (principium divisionis) de tais práticas”. (Bourdieu, 2006; p.162)

Além disso, Souza (2003) desenvolve a noção de habitus primário, que seria um conjunto de predisposições psicossociais necessárias em uma sociedade capitalista e moderna, que refletiria na personalidade do indivíduo apto a se integrar ao mercado de trabalho e a cumprir o seu papel de cidadão. Essas predisposições não seriam frutos da natureza ou condições inatas, mas sim decorrentes da “[...] socialização familiar pré-escolar produzida por “culturas de classe” distintas”. (Souza, 2009; p18) Além da noção de habitus primário, Souza (2003,2009) desenvolve a noção de habitus precário. Segundo o autor habitus precário é:

[...] aquele tipo de personalidade e de disposição de comportamento que não atende às demandas objetivas para que um indivíduo ou um grupo social possa ser considerado produtivo e útil em uma sociedade moderna e competitiva, podendo gozar de reconhecimento social com todas as dramáticas conseqüências existenciais e políticas aí implicadas. (Souza, 2003, p.87)

Souza argumenta (2003) que o habitus precário em sociedades periféricas, como a brasileira, geraria um fenômeno de massa da produção de grupos sociais precarizados, ocasionando uma “subcidadania”. Dessarte, enquanto o cidadão possuiria um habitus primário, o “subcidadão” possuiria um habitus precário, o que nos revela que a “ralé”- como classe social- seria possuidora de um tipo específico de habitus, o precário.

A população em situação de rua, como já afirmado, possui como característica marcante a heterogeneidade. Todavia, apesar disso, é possível verificar a existência de uma hipervulnerabilidade que pode a classificar como “ralé”.



O trabalho de campo como pesquisador/Defensor Público⁴ tem demonstrado as diversas formas de vulnerabilidades sofridas pela população em situação de rua, como a violência praticada pelas autoridades⁵, a falta de acesso a serviços básicos, a ausência de documentação civil e a não concretização dos direitos sociais previstos no artigo 6º da CRFB/88.⁶ Assim, para que a Defensoria Pública cumpra seu mister constitucional (acesso à justiça) de forma efetiva, é fundamental utilizar uma abordagem interseccional. Só utilizando tal metodologia poderá se verificar a extensão da realidade de exclusão/discriminação vivenciada pela população LGBT em situação de rua.

A ausência de documentação acarreta, para população em situação de rua, a dificuldade ou a própria inviabilidade do acesso a serviços públicos. Para ilustrar a vulnerabilidade a que é submetida uma pessoa sem qualquer documentação formal (pessoa integrante da “ralé”), lembro-me do caso de Marta⁷, uma jovem em situação de rua de 19 anos que estava grávida em seu sexto mês de gestação.

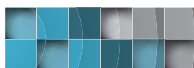
Atendi Marta⁸ em 2015, quando compareceu à Defensoria Pública em Nova Iguaçu. Ela entrou em meu gabinete com um olhar fugidio e uma postura cabisbaixa, acompanhada de uma assistente social. Visivelmente constrangida e tímida, Marta praticamente não falou. A assistente social esclareceu a situação, explicando que aquela não conseguia realizar o exame pré-natal, pois a Clínica da Família exigia uma identificação civil para realização do exame, sendo que Marta não possuía qualquer tipo de identificação.

Por meio de tal situação, observa-se o total descompasso entre o plano normativo e o mundo fático. Em relação àquele, é importante transcrever o que dispõe a Constituição da República:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Vê-se, pois, que, no texto constitucional, não há qualquer condicionante para o exercício do direito à saúde, não se revelando imprescindível para o seu gozo a identificação civil. Decerto, a norma constitucional é expressa ao dispor sobre o acesso universal à saúde, apesar de a universalidade do direito à saúde não ter alcançado Marta no caso concreto, uma vez que a ausência de carteira de identidade obstaculizou a realização de seu exame pré-natal, que asseguraria a sua saúde e a de seu filho.

Diante de tal quadro surreal, a equipe da Defensoria Pública da União, em conjunto com a equipe técnica da Secretaria de Assistência Social, conseguiu contato com o Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – DETRAN, ocasião em que verificou que Marta já havia sido registrada e que, portanto, possuía identificação civil. Assim, no dia seguinte, foi retirada a segunda via de sua Carteira de Identidade, o que possibilitou a marcação do exame pré-natal. Há de se constatar que tal caso ilustra, de forma clara, que a população em situação de rua é tratada efetivamente como “subcidadã” (habitus precário), como se a Constituição de 1988 não fosse válida para a “ralé”, mas apenas para os cidadãos (habitus primário).



3. A população em situação de rua LGBT, atividades no campo

Durante o segundo semestre de 2016, quando cursava a disciplina Direitos Humanos I, Marcadores Sociais da Diferença: Gênero, Raça, Classe, Geração e Sexualidade, no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da UFF, resolvi pesquisar a situação da população em situação de rua LGBT, tendo realizado pesquisa de campo com entrevistas e também observação participante.

No presente estudo, utilizarei o olhar da interseccionalidade, especificamente a abordagem desenvolvida por Crenshaw (2002). Importante ressaltar, neste âmbito, que não é objetivo deste artigo promover um debate sobre questões de gênero em si, mas sim verificar qual a situação do público LGBT em situação de rua por meio da pesquisa de campo realizada.

A população em situação de rua é um grupo populacional heterogêneo, como o próprio decreto nº 7.053/09 transcrito dispõe; contudo, dentro de tal heterogeneidade, observa-se que a maior parte da população é masculina.

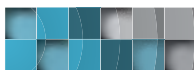
Com efeito, o primeiro e, até o momento, único censo nacional sobre população em situação de rua, realizado entre agosto de 2007 a março de 2008, identificou 31.922 pessoas em situação de rua. O censo constatou a predominância masculina nas ruas (82%).⁹ O último censo realizado no Município do Rio de Janeiro (2013) constatou a predominância masculina em situação de rua (81.8%).¹⁰ Assim, se a população em situação de rua é marginalizada, percebe-se que a situação da mulher e da população LGBT em situação de rua é ainda mais complexa. No presente artigo, o recorte será a situação da população LGBT em situação de rua.

3.1. Laura¹¹, uma mulher transexual

Conheci Laura, que se identificou como mulher transexual, durante o 3º Congresso Nacional do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR).¹² No dia 18/08/2016, participei, representando a Defensoria Pública da União, da mesa de debates sobre os direitos da população em situação de rua. Tal mesa era composta por Defensores Públicos (eu e uma Defensora Pública da Bahia), por um Procurador de Justiça do Estado do Paraná, um Procurador da República de Minas Gerais e um Magistrado representante da Associação de Magistrados Brasileiros, sendo coordenada por Leonildo Monteiro, representante do MNPR.

Após a fala de todos da mesa, Leonildo abriu para perguntas do auditório, que estava lotado de pessoas em situação de rua de vários Estados do Brasil, além de técnicos e apoiadores do MNPR.¹³

Laura iniciou sua pergunta afirmando que “gostaria que quando eu falasse os integrantes da mesa olhassem para mim, pois eu me sinto desconsiderada quando eu falo e não prestam atenção em mim.” Após asseverou: “também sou moradora de rua, também durmo na marquise, também sei o que vou falar porque sinto na pele”. Depois fez uma análise da conjuntura política atual, esclarecendo que o “morador de rua tem consciência social, tem consciência política e hoje consegue se organizar dessa forma”. Após terminar sua breve explanação, indagou em que fase estava o Projeto de Lei (PL) que instituía a Política Nacional de população em situação de rua.¹⁴



A fala de Laura foi marcante, demonstrando um conhecimento efetivo dos direitos da população em situação de rua, pois estávamos em agosto de 2016 e Laura já sabia da existência de um PL que instituía a Política nacional, observando que o referido PL havia sido protocolado em julho de 2016.

No dia 19/08/2016, entrevistei Laura por cerca de uma hora e meia. A entrevista foi realizada de forma semiestruturada e tinha por objetivo verificar qual o impacto de ser uma pessoa LGBT em situação de rua. Laura é natural de Pernambuco, foi criada entre o Rio de Janeiro, São Paulo e Campinas. Passou por diversas instituições de acolhimento de crianças e por casas de parentes. Relatou que estava em situação de rua há quinze anos, possuindo 27 anos. Informou que passou pelo sistema “penitenciário para adolescentes”, nas palavras de Laura. Em relação à vivência de sua sexualidade, Laura relata:

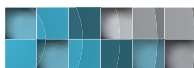
Eu sempre fui mulher trans desde a minha meninece, mas escondia bastante isso por causa do núcleo que eu vivia que era.... sempre aquele núcleo da criminalidadezinha, sabe? Então eu tinha muito preconceito, muita homofobia por cima de mim.... O que acontece, com 17 anos eu assumo a minha transexualidade, vivo ela de uma forma mais límpida e aí eu deixo de ter os meus conflitos internos, a minha auto violência, a minha autoflagelação acaba com essa idade, mas começa a violência externa. Por exemplo, eu não tenho segurança de caminhar na rua sozinha, eu me sinto muito insegura, pelo preconceito por parte da própria população. (...)

Durante a entrevista, indaguei se o fato de ser negra tinha alguma influência na vida na rua, ao que respondeu:

Nossa velha, eu tenho umas atribuições aí que para sociedade atual são meio complicadas, negra, origens nordestina, classe abaixo da linha da pobreza, trans mulher, em situação de rua, não, é o carma do século tipo assim, se o carma é algo bom então eu agradeço aos Deuses por isso, mas é foda, é complicado.... e estar em situação de rua sendo negra, mulher trans, ser mulher trans é mais pesado do que ser negra, ser negra é muito pesado, eu corro de skinheads e tal, mas ser mulher trans é a minha maior dor, é o que me causa, às vezes, até depressão por conta da rejeição total... se eu sou um negão eu ainda tenho um tipo de acesso a alguma coisa, se eu sou pobre eu ainda tenho algum tipo de acesso, agora tudo isso, sabe? (...) Eu não estou me colocando em um lugar de totalmente vítima, para minha história ser essa também houve um currículo de vida que propiciou isso no qual eu também atuei, então eu não vou falar, ah, coitadinha de mim. (...) Eu contribuí, o Estado contribuiu e essa bagunça resultou nessa consequência.

Após esse relato, perguntei à Laura como chegou até a rua e ela respondeu:

Eu vivia na instituição, aí foi a minha culpa... Eu entrei na rua, ninguém me jogou nela, eu entrei....eu vivia na instituição, como eu não gostava de lá de dentro por conta da violência, das punições, dos regramentos extremos, como eu já vivia a vida inteira entre casa de família e instituição eu conhecia um pouco da não liberdade e um pouco da liberdade e quando eu ia para a casa da família eles geralmente me deixavam lá sozinha, então eu ficava sozinha, fazia o que eu queria e eu gostava muito desses momentos.. E quando estava na instituição era sempre alguém mandado em mim, toda hora, até para acordar alguém mandava eu acordar, para dormir alguém mandava eu dormir, para comer alguém mandava eu comer, para estudar alguém mandava eu estudar, era muito mandar, mandar, mandar, mandar e eu nunca fazia nada que eu queria. Com 12 anos de idade, isso história de instituições diversas que eu passei, de algumas eu fui até expulsa, principalmente no Rio de Janeiro.



Laura relatou que sua mãe era bipolar, não possuindo estabilidade emocional. Narrou, ainda, que sua mãe tentou suicidar-se na sua frente e de seu irmão. Assim, quando seu pai faleceu em Pernambuco, sua mãe foi para o Rio de Janeiro e deixou Laura e seu irmão em instituições de acolhimento. Em sua visão, não houve abandono, pois sua mãe sempre os visitava, embora não reunisse condições de cuidar sozinha de seus filhos. Após as diversas passagens em instituições no Rio de Janeiro, Laura e seu irmão foram levados para casa de sua avó paterna e lá permaneceram por três anos.

Segundo narra: “essa minha avó trata a gente com muita violência, muita violência doméstica mesmo, nos faz de “escravinhos”, os negrinhos da sua casa” (...) “Era violência total, de verdade, e eu não estou contando história triste não, ela batia com pau”. Em virtude da violência narrada, Laura e seu irmão ligaram para sua mãe em Campinas:

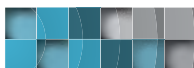
(...)a gente pediu para sair de lá por conta da violência, ela foi lá e buscou, foi o papel que eu mais elogiei a minha mãe, nossa, minha mãe é minha heroína... quando ela trouxe a gente para Campinas, tentamos viver em conjunto mas não foi possível, surgia brigas, ela alugou casa, ela tentou, ela sempre tentou, sabe, eu não culpo ela nesse sentido, porque a mãe sempre tentou salvar, buscar, resgatar os filhos.....mas nunca deu certo por causa de nós não estarmos acostumados com ela nos guiando a gente não aceitava ela como guia e ela também não conseguia nos guiar e ela sempre preferia nos colocar na instituição. (...)Aí com doze anos eu já estou em Campinas porque minha mãe tirou a gente de São Paulo... eu passei por várias instituições em Campinas e a última foi “A Cidade dos Meninos”.... Na “Cidade dos Meninos” eu fujo com doze anos, quando eu fujo da Cidade dos Meninos, fomos em quatro, a gente já começou a usar cola e cigarro.(...) Experiência mesmo de rua foi quando eu fugi da Cidade dos Meninos e dormi na rua pela primeira vez na minha vida..... Eu não dormi, eu passei a noite na rua, mas não me doeu, não doeu, porque eu tinha companhia, eu estava no fervor da pré-adolescência, eu estava na euforia, mas eu ainda não estava assumida como mulher trans.

Com 17 anos, Laura, na sua última passagem pela Fundação Estadual Bem Estar do Menor- FEBEM, relata que foi a primeira vez que amou um homem. Consigna:

“(...) Eu não me apaixonei, eu amei um homem, e ele era foda, eu não podia transparecer isso, mas eu chorava (...) no mesmo dia que eu clamei a providência divina senão eu vou morrer porque eu não vou me controlar, eu não ia me controlar...se eu desse aquela paquera....eu ia morrer, porque era FEBEM, e naquela época era negócio das rebeliões que matavam as pessoas...no mesmo dia minha liberdade chegou na casa, o relatório do Judiciário dizendo que eu estava liberada.

Com 17 anos, ao sair da FEBEM, Laura se assume mulher transexual e passa a viver em situação de rua, inclusive realizando acompanhamento psicológico. Relata: “eu deixei de usar droga, eu não bebi mais, porque não surgiu mais a necessidade, eu já tinha me achado, então eu não precisava mais usar droga para esconder aquele ponto de interrogação na minha vida”.

Ao passar a viver em situação de rua como Laura (mulher transexual), diversos amigos que não sabiam da identidade de gênero de Laura afastaram-se. Nesta seara, Laura relata intensa solidão durante esse momento inicial. Além disso, começou a sofrer assédio por parte de homens em situação de rua que percebiam que Laura estava sozinha e vulnerável. A partir daí começou estabelecer diversas relações com homens buscando companhia e segurança. Em relação à importância da segurança nesses relacionamentos vividos na rua Laura narra:



(...) segurança também é muito essencial porque....eu já teria morrido se esses casos abusivos não tivessem existido.(...) os homens não vão estuprar, eu sou uma mulher trans, eu não sou cis, eles vão me matar, eles vão me espancar, sabe...eu prefiro ter um perto de mim, mesmo que eu tenha que fazer absurdos, manobras absurdas ou muito acrobáticas para tê-lo do meu lado, nem que eu tenha que doar a minha vida para ele.... para que não aconteça coisas piores que eu temo.. eu não suporto violência, eu vivo na rua e sei que a rua é violenta. Eu luto por mim e por outras pessoas em situação de rua, mas sei que essas outras pessoas em situação de rua podem me matar.“

A entrevista de Laura vai ao encontro das conclusões da pesquisa empírica realizada por Souza (2009) em relação ao “destino de classe” vivenciado pela “ralé”. Souza esclarece como é construído esse destino de classe, pois os indivíduos carregam em sua vida adulta os diversos estímulos afetivos e morais recebidos durante a infância. Tais estímulos ajudam a formar um determinado habitus que no caso de Laura parece ser um habitus precário, não atendendo o que a sociedade moderna e competitiva espera dos indivíduos.

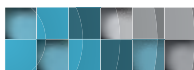
Cabe ressaltar que a noção de habitus é uma noção complexa e desenvolvida com profundidade por Bourdieu em: “A Distinção, crítica social do julgamento” (2006). Assim, é importante esclarecer que a noção de habitus, apesar de durável, não é estática ou eterna, como explica Wacquant:

(...) é durável mas não estático ou eterno: as disposições são socialmente montadas e podem ser corroídas, contrariadas ou mesmo desmanteladas pela exposição a novas forças externas, como demonstrado, por exemplo, a propósito de situações de migração (Wacquant, 2007; p.65)

Laura narra uma existência forjada em rupturas, como o falecimento precoce de seu genitor, a bipolaridade da mãe, o acolhimento institucional em diversos abrigos e casas de parentes, a violência doméstica praticada pela avó paterna. Mesmo com as diversas vulnerabilidades enfrentadas desde a tenra infância (com 12 anos já havia vivenciado a experiência de dormir nas ruas), ainda assim, a sua percepção aponta que o início das vidas nas ruas foi uma opção, como narrou: “Eu entrei na rua, ninguém me jogou nela, eu entrei” (Entrevista). A indagação que se faz é, será que se Laura tivesse recebido o afeto e as condições materiais desde a tenra infância a rua teria sido uma “opção”? Nesse sentido, Souza (2009) relata as condições que existem para uma classe social ser bem sucedida ou fracassada:

Existem, portanto, “pré-condições” não só materiais, mas, também, emocionais e simbólicas que explicam como classes sociais inteiras são construídas e reproduzidas como bem-sucedidas ou como fracassadas desde o berço. Perceber isso é perceber também o caráter superficial e enganoso da grande ideologia e da grande “ilusão” de todas as sociedades modernas que é, como vimos, a crença na “igualdade de oportunidades”, crença essa o fundamento mesmo da “ideologia meritocrática” e, portanto, de toda a legitimação política de qualquer sociedade moderna. (Souza, 2009; 412)

Analisando a situação narrada por Laura percebe-se a total inexistência das “pré-condições” elencadas por Souza, nem materiais ou emocionais. As múltiplas rupturas vivenciadas, a total ausência de estímulos afetivos desde a tenra idade, auxiliaram a formar um determinado habitus precário. Todavia, tal habitus não condiciona a existência de forma totalmente determinista, pois o habitus não é estático ou eterno. Assim, mesmo em situação de rua, Laura concluiu o ensino médio¹⁵e, atualmente, faz parte da liderança do Movimento



Nacional da População de Rua, realizando diversas atividades ligadas a efetivação dos direitos fundamentais da população em situação de rua.

3.2 Discriminação interseccional e população LGBT em situação de rua

A entrevista de Laura também demonstra a necessidade de uma abordagem que articule os denominados “marcadores sociais da diferença” (Moutinho; 2014), pois Laura sofre opressão por estar em situação de rua (classe social/“ralé” estrutural), por ser negra (raça), por ser mulher transexual (gênero) e por ser nordestina (origem).

Assim, para verificar a opressão/discriminação vivenciada por Laura não basta analisar exclusivamente a situação de miséria extrema (“ralé”) vivida, pois mesmo pessoas em situação de rua, integrantes, portanto, da “ralé” discriminam Laura, como se observou na entrevista. Observa-se, portanto, que Laura sofreu/sofre uma discriminação interseccional. (CRENSHAW; 2002)

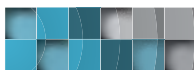
Em relação à discriminação interseccional Rios e Silva informam que

A discriminação interseccional ocorre quando dois ou mais critérios proibidos interagem, sem que haja possibilidade de decomposição deles (Comissão Europeia, 2007). A discriminação interseccional implica uma análise contextualizada, dinâmica e estrutural, a partir de mais de um critério proibido de discriminação. Por exemplo, uma mulher pertencente a certa minoria está sujeita a estigmas diversos daqueles experimentados por homens pertencentes ao mesmo grupo (Makkonen, 2002, p. 11). A discriminação baseada em mais de um critério deve ser vista, nessas situações, sob a perspectiva qualitativa e considerando as experiências específicas do grupo subordinado, não de forma meramente quantitativa (Crenshaw, 2002, p. 174)

A discriminação interseccional parece ser uma realidade na população LGBT em situação de rua. Nesse sentido, importante relatar um encontro ocorrido durante a pesquisa de campo. Era uma tarde de setembro de 2016, Débora,¹⁶ assistente social, levou-me para uma atividade com pessoas em situação de rua que se identificavam como LGBT (cinco se identificavam como sendo travestis e três como homossexuais) e tinham as ruas do Município do Rio de Janeiro como residência.

Débora me apresentou e explicou que eu era pesquisador universitário e Defensor Público Federal. Cada um contou sua história de forma breve, informando o tempo que estava na rua. Joana, uma mulher transexual, contou que estava em situação de rua por opção. "Meu pai não deixava eu ser mulher, não podia usar o meu nome social, então estou na rua por opção" Refletindo sobre a frase dita eu indaguei: você acha que viver como homem era uma opção? Ela refletiu por alguns pesados segundos e respondeu, pensando por esse ângulo não. Ao ouvir essa frase uma amiga da Joana que estava ao seu lado falou, Rita respondeu: "é a opção de quem não tem opção".

Conheci então Bruna (identifica-se como travesti) que narrou que com sete anos foi expulsa de casa, pois sua mãe achava que ela estava tendo um caso com o padrasto. Bruna relatou que era estuprada pelo padrasto, todavia, a mãe achou que ela “estava tendo um caso”. A partir daí, com sete anos foi expulsa de casa e passou a morar na casa de vizinhos que se sensibilizaram com a situação. Todavia, sua mãe, percebendo que ela ainda estava morando



perto da vizinhança, obrigou os vizinhos a expulsarem Bruna de casa e, segundo narrou, com nove anos ela começou a viver em situação de rua e a se prostituir.

Além da situação de violência ocorrida em sua infância, quando a entrevistei Bruna tinha acabado de sofrer violência por parte dos profissionais que trabalham no abrigo para pessoas em situação de rua. Débora (assistente social) me contou que dentro do abrigo Bruna foi proibida de usar roupa feminina e não a trataram pelo nome social de Bruna. Como Bruna não aceitou as regras impostas ela foi expulsa do abrigo.

Buscando verificar a forma como a população LGBT em situação de rua é tratada em espaços de acolhida indaguei a Débora se ela se recordava de alguma outra situação de discriminação vivida pela população LGBT em situação de rua. Débora relatou que foi descoberta uma espécie de “código” por parte de usuários do serviço no Município do Rio de Janeiro, ou seja, de pessoas em situação de rua que iriam ser abrigados. Um grupo de pessoas em situação de rua que eram acolhidos no abrigo criou um “código” em que não era permitido “viadagem” (expressão utilizada pelas pessoas em situação de rua) no abrigo. Assim, durante a vigência desse “código” pessoas em situação de rua LGBT não entraram no abrigo, Débora não soube precisar durante quanto tempo ocorreu tal situação.

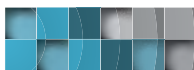
Dá análise das entrevistas e do efetivo trabalho de campo percebe-se a importância de uma abordagem à luz das interseccionalidade, pois só assim é possível capturar o resultado da interação entre mais de uma forma de subordinação (Piscitelli, 2008). Durante o trabalho de campo com a população LGBT em situação de rua, verificou-se a presença de uma discriminação interseccional, pois tem origem na articulação entre classe (situação de rua/ “ralé”), raça (durante o campo se verificou uma maior incidência de negras/negros LGBT em situação de rua) e gênero (como foi demonstrado a população LGBT em situação de rua sofre dupla discriminação em relação ao gênero, tanto em relação aos “domiciliados” quanto em relação às pessoas em situação de rua).

4. Considerações finais

Como se verificou através da pesquisa de campo, a população LGBT em situação de rua sofre um tipo de discriminação interseccional. Assim como Crenshaw ressalta a discriminação vivenciada pelas mulheres negras:

A questão é reconhecer que as experiências das mulheres negras não podem ser enquadradas separadamente nas categorias da discriminação racial ou da discriminação de gênero. Ambas as categorias precisam ser ampliadas para que possam abordar as questões de interseccionalidade que as mulheres negras enfrentam. (Crenshaw, 2002, p.8)

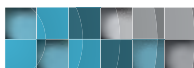
O que se constatou no presente estudo é que a população LGBT em situação de rua sofre um tipo de discriminação interseccional, sendo assim, fundamental utilizar a ótica da interseccionalidade para melhor compreender o fenômeno estudado. Como se verificou tal população sofre discriminação por estar em situação de rua (“ralé estrutural”), sofre discriminação em virtude da raça (como ressaltou Laura em sua entrevista) e também sofre discriminação em virtude do gênero. A entrevista de Laura deixa clara a necessidade de uma abordagem interseccional quando afirma: “Nossa velho, eu tenho umas atribuições aí que para



sociedade atual são meio complicadas, negra, origens nordestina, classe abaixo da linha da pobreza, trans mulher, em situação de rua” Portanto, para que a Defensoria Pública possa prestar um efetivo acesso à justiça à população LGBT em situação de rua, imprescindível levar em consideração os diversos marcadores sociais da diferença (como raça, gênero e classe) na prestação de assistência jurídica.

Referências

- BOURDIEU, Pierre. A distinção crítica social do julgamento. Edusp, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2009. Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua. Brasília: MDS: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação : Secretaria Nacional de Assistência Social.
- BRASIL. Presidência da República. 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, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7053.htm> [Acessado em 20/10/2016]
- COSTA, Daniel de Lucca Reis. A rua em movimento-experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua. 2007. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. Estudos feministas, v. 10, n. 1, p. 171, 2002.
- MELO, T. H. A. G. A rua e a sociedade: articulações políticas, socialidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua. Tomás Henrique de Azevedo Gomes. Curitiba, v. 194, 2011.
- MOUTINHO, Laura. Diferenças e desigualdades negociadas: raça, sexualidade e gênero em produções. *cadernos pagu*, v. 42, p. 201-248, 2014.
- Prates, J. C., Prates, F. C., & Machado, S. (2012). Populações em situação de rua: Os processos de exclusão e inclusão precária vivenciados por esse segmento. *Temporalis*, 2(22), 191-216.
- RIOS, Roger Raupp; DA SILVA, Rodrigo. Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da antidiscriminação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 16, p. 11, 2015.
- SOUZA, José. **A gramática social da desigualdade brasileira**. Red Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2000.
- SOUZA, Jessé et al. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- WACQUANT, Loïc. Esclarecer o habitus. *Educação & linguagem*, v. 10, n. 16, p. 63-71, 2009.



¹ Costa (2007) também aponta a ruptura como ponto em comum dos diversos relatos de pessoas em situação de rua.

² Fui representando a Defensoria Pública da União (DPU), pois sou Defensor Público Federal e integro o GT-Rua da DPU, grupo que busca efetivar e articular políticas públicas específicas para pessoas em situação de rua.

³ “Domiciliados” é a denominação utilizada pela literatura específica sobre pessoas em situação de rua para designar quem não está em situação de rua e, portanto, possui um domicílio. Ver Melo (2011).

⁴ Tenho atuado como Defensor Público em demandas específicas para população em situação de rua desde 2015, e ingressei no mestrado em Sociologia e Direito na Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF) no primeiro semestre de 2016.

⁵ Conforme apontam notícias jornalísticas, vide: <http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2016-08-14/denuncias-de-violencia-a-moradores-de-rua-crescem-60-no-rio-diz-defensoria.html>, consulta em 31/10/2016. Segue outra fonte: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-08/denuncias-de-violencia-moradores-de-rua-crescem-60-no-rio-diz>, consulta em 31/10/2016.

⁶ A Constituição dispõe: Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁷ Os nomes utilizados no presente artigo são fictícios.

⁸ Os nomes das pessoas em situação de rua citados são fictícios.

⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; 2008.

¹⁰ Extraído do sítio: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4576565/4118206/PesquisaCenso.pdf>, consulta em 29/10/2016.

¹¹ Friso, os nomes utilizados são fictícios.

¹² Costa (2007) e Melo (2011) realizam um estudo aprofundado do MNPR.

¹³ Melo esclarece que o: “MNPR – se refere aos não moradores de rua como técnicos ou apoios. Sendo os técnicos, pessoas que podem auxiliar em resolução de questões tidas como técnicas, tais como revisão e elaboração de alguns textos, auxílio jurídico ou mesmo político. Enquanto os apoios seriam todas as pessoas que auxiliam de alguma maneira, mesmo que não seja através de resoluções técnicas.” (Melo, 2011, p.125)

¹⁴ O PL é o de número: 5740/2016 protocolado em julho de 2016.

¹⁵ Tal informação foi obtida durante a entrevista já citada, segundo informou uma mulher resolveu custear os seus estudos após se sensibilizar com sua história.

¹⁶ Nome fictício, como todos os nomes de pessoas em situação de rua aqui narrados.



As mulheres e a rua

The women and the street

Yasmin Oliveira Mercadante Pestana
Defensora Pública do Estado de São Paulo
yopestana@defensoria.sp.def.br

“Para não ver meus filhos passar forme fui pedir auxílio ao propalado Serviço Social. Foi lá que eu vi as lagrimas deslizar dos olhos dos pobres. Como é pungente ver os dramas que ali desenrola. A ironia com que são tratados os pobres. A única coisa que eles querem saber são os nomes e os endereços dos pobres”

(Carolina Maria de Jesus - Quarto do despejo: Diário de uma Favelada)

Resumo

O presente artigo tem como objetivo refletir sobre as vivências e os desafios das mulheres em situação de rua. A partir de uma perspectiva de gênero, busca-se analisar os problemas que atingem as mulheres que estão vivendo nas ruas. Dessa forma, ressalta-se a necessidade de discutir o histórico de violência doméstica e familiar das mulheres em situação de rua para aprimorar as políticas públicas voltadas para o atendimento desta população. Além disso, destaca-se a questão da maternidade e o acolhimento dos filhos das mulheres em situação de rua. Assumindo a lógica de culpabilização da pobreza, não são garantidas as condições adequadas para as mulheres em situação de rua exercerem a maternidade e seus filhos são afastados do convívio familiar.

Palavras-chaves: População em situação de rua. Mulheres. Gênero.

Abstract

This article aims to reflect on the experiences and challenges of street women. From a gender perspective, we seek to analyze the problems that affect women who are living on the streets. Thus, the need to discuss the history of domestic and family violence of women in the street situation is emphasized in order to improve the public policies aimed at the care of this population. In addition, the issue of maternity and the reception of children of street women stands out. Assuming the logic of blaming poverty, adequate conditions are not guaranteed for street women to exercise motherhood and their children are removed from family life.

Keywords: Population in street situation. Women. Gender.



O espaço da rua, historicamente, foi destinado aos homens. Desde pequenas mulheres já aprendem as tarefas de cuidados e domésticas e os meninos são incentivados a realizar brincadeiras e esportes fora de casa. Segundo a pesquisa “Por ser menina: Crescendo entre Direitos e Violências”¹, da ONG britânica Plan Internacional, “enquanto 81,4% das meninas arrumam sua própria cama, 76,8% lavam louça e 65,6% limpam a casa, apenas 11,6% dos seus irmãos homens arrumam a sua própria cama, 12,5% dos seus irmãos homens lavam a louça e 11,4% dos seus irmãos homens limpam a casa”. Essa dicotomia entre o público e o privado, calcada na divisão sexual do trabalho², está na base das desigualdades entre homens e mulheres³.

Nesta construção, o papel das mulheres como responsáveis da esfera privada foi naturalizado, e as mulheres foram excluídas dos espaços públicos e das instâncias de poder. Essa divisão foi conveniente para fazer reinar o poder patriarcal na vida privada, evitando a interferência estatal na família, e para prevalecer a dominação masculina na política⁴. Mas essa divisão não é fixa ou uniforme, logo, ela não atua sobre todas as mulheres da mesma forma, devendo ser analisada em conjunto com outros marcadores sociais como classe, orientação sexual, identidade de gênero e raça⁵.

O presente artigo se propõe a refletir sobre as mulheres que rompem, ainda que não conscientemente, com essa dicotomia entre o público e o privado. Mulheres que ocupam o espaço da rua, que fogem de seus lares em razão da violência doméstica, que buscam mais liberdade e que encontram na rua um lugar para sobreviver. Mulheres catadoras como Carolina de Jesus⁶, que enfrentam a fome, resistem à violência estatal, questionam os serviços de assistência social, mostrando a insuficiência do Estado e o descaso com os mais pobres.

População em situação de rua e as mulheres

A população em situação de rua se caracteriza como um “grupo heterogêneo”⁷, tendo em comum a ocupação do espaço da rua. Dentro desse grupo, as mulheres formam uma pequena parcela. A primeira Pesquisa Nacional sobre a População em situação de Rua, realizada em 2008, demonstrou que a composição dessa população é majoritariamente masculina.⁸ Mais recentemente, em 2015, o Censo da População em Situação de Rua da Cidade de São Paulo, constatou que existiam 2.326 mulheres em situação de rua (14,6% da população em situação de rua). Ressalta-se que a pesquisa nacional concluiu que “a proporção de negros (pardos somados a pretos) é substancialmente maior na população em situação de rua”⁹. Contudo, as pesquisas não trouxeram os marcadores de identidade de gênero ou orientação sexual.

É possível elencar algumas hipóteses para justificar a menor presença das mulheres na rua. Entre elas, destaca-se que histórica e culturalmente o trabalho doméstico e de cuidado da família foi atribuído às mulheres, criando mais amarras sociais e psíquicas para a saída do lar. Além disso, ainda que a maioria das ocorrências de violência sexual ocorram entre familiares¹⁰, a exposição a algum tipo de violência, sobretudo sexual, pode ser considerado como um fator que dificulta a presença das mulheres nas ruas.



Mas qual a proteção que é oferecida a essas mulheres em situação de rua? A Política Nacional para a População em situação de Rua, embora possua como princípio o “respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência” (artigo 5º, V, do Decreto nº7.053/09)¹¹ não traz previsão de ações concretas voltadas a atender as necessidades das mulheres em situação de rua.

Além disso, o enfoque na família enunciado pela Política Nacional, com o objetivo de reintegrar as redes familiares e comunitárias¹², deve ser analisado com cuidado, visando agregar uma perspectiva de gênero¹³. Destaca-se que a própria Política ressalta que o conceito de família vem se modificando e que as políticas públicas que possuem como célula base a família “devem agir como agente controlador e regulador das inúmeras violências físicas, psíquicas e simbólicas que acontecem dentro das famílias, muitas vezes levadas a cabo por alguns de seus membros contra os outros”¹⁴.

Desse modo, as políticas de atendimento às mulheres em situação de rua, ainda que busquem o auxílio da família para resguardar essas mulheres, precisarão ter um olhar diferenciado sobre o conceito de família, compreendendo que muitas vezes é no contexto familiar que as mulheres sofrem as maiores violências. Nesse sentido:

Ao longo da história, a mulher foi socializada para a vivência no espaço privado, sua identidade foi construída para o interno, para dentro de casa, marido, filhos, cuidados com os doentes. A rua, como espaço público, é de todos. A mulher, construída socialmente para a vida doméstica, ao ser jogada na rua, espaço público, **refere-se ainda com frequência a família, aos filhos, embora pareça não conseguir ficar com eles** (TIENE, 2004, p. 20 – grifos nossos).

Violência doméstica e a fuga para rua

É frequente o relato de mulheres que estão em situação de rua em razão da violência doméstica perpetrada pelos seus ex-maridos, pais, irmãos, ex-companheiros, ex-namorados:

Entender a sujeição, às vezes prolongada, de um relacionamento conjugal pautado pela violência exige uma análise cuidadosa das condições de vida que agem sobre a respectiva família. Apesar da violência e do sofrimento, a maioria das mulheres teve dificuldade de enfrentar e reverter sua própria situação de vida. (...). Viviam sob ameaças de violência e até de morte, fato que as imobilizaram e perpetuaram seus sofrimentos ao lado do agressor. Também relataram que o amor que tinham ou que tiveram pelo parceiro nutria a esperança de que a violência era um fato passageiro e que seria superado pelo casal. Para algumas dessas mulheres, a vida na rua foi a saída encontrada para se livrar da violência doméstica”. (ROSA, BRÊTAS, 2015, p. 278)



Após anos vivendo em um relacionamento abusivo, marcado por violências físicas e/ou psicológicas, encontram na rua uma forma de viver sem a violência doméstica. Como é realizado o acolhimento dessas mulheres?

Às mulheres em situação de violência doméstica que estejam sofrendo ameaças e correndo risco de morte são assegurados os Centros de Acolhida para Mulheres em Situação de Violência Doméstica, conhecidos como “Casas-abrigo”. Nestas Casas, as mulheres poderão ficar por um período de até 6 meses, que pode ser estendido a depender da situação. Existem também as “Casas de Passagem” ou “Casas de Acolhimento Provisório de Curta Duração”, que segundo as “Diretrizes Nacionais de Abrigamento”:

“constituem serviços de abrigo temporário de curta duração (até 15 dias), não-sigilosos, para mulheres em situação de violência, acompanhadas ou não de seus filhos, que não correm risco iminente de morte. **Vale destacar que as Casas de Acolhimento Provisório não se restringem ao atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar, devendo acolher também mulheres que sofrem outros tipos de violência, em especial as vítimas do tráfico de mulheres**” (grifos nossos)¹⁵.

Assim, a princípio, uma mulher em situação de violência doméstica não deveria optar pela rua para ter proteção, mas buscar os serviços especializados. Contudo, muitas vezes as mulheres não conseguem acessar esses serviços por desconhecimento ou pelos obstáculos existentes.

Ainda, para além desses serviços especializados, o abrigo das mulheres pode ocorrer nos serviços da rede não especializada no atendimento de violência doméstica. A Portaria nº 46/2010 da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo (SMADS-SP)¹⁶, que estabeleceu a tipificação da rede socioassistencial do município, inseriu “os centros de acolhida especiais para mulheres” entre os tipos de acolhida especial para a população em situação de rua. Na mesma linha, a Portaria nº 47/2010 da SMADS-SP, dispõe sobre a criação de um Centro de Acolhida para Gestantes, Mães e Bebês¹⁷. Contudo, não há uma descrição pormenorizada de quais ações e regramentos específicos serão desenvolvidos nesses Centros voltados para um atendimento especializado das mulheres conviventes.

Em outras palavras, na construção desses serviços foram refletidas as necessidades específicas que atingem as mulheres? Nesse sentido, foram criadas creches próximas ou existem espaços de cuidado voltados para as crianças nos próprios centros de acolhida? Caso não existam, como se espera que a mulher recupere sua autonomia se não é possível se ausentar para buscar trabalho? E mais: há capacitação para que os/as profissionais acolham as mulheres sem culpabilizá-las pela situação em que se encontram? Isto porque dentro da cultura machista em que estamos inseridas/os se faz necessário colocar uma lente de gênero para observar qualquer política pública voltada para o atendimento de mulheres, o que não é diferente quando se trata de mulheres em situação de rua. Nesse ponto, questiona-se: qual é o tratamento dispensado para acolher o histórico de violências sofridas dentro de casa pelas mulheres em situação de rua? Há discussões sobre as pressões colocadas sobre as mulheres durante a maternidade? Sem uma abordagem de gênero e uma articulação consistente com os serviços especializados no



atendimento de mulheres em situação de violência doméstica, os centros de acolhida, ainda que voltados para mulheres, terminam por atuar com uma visão caritativa, onde a pobreza se sobrepõe ao gênero, sem atuar nas intersecções¹⁸ das opressões-explorações.

Acrescenta-se que a presença das entidades religiosas é predominante nos convênios e parceiras de gestão dos centros de acolhida, o que reforça uma lógica assistencial, bem como mandamentos de abnegação e auto sacrifício. Tais diretrizes contaminam as/os profissionais, que exigem das mães em situação de rua uma trajetória de redenção para que continuem com os seus filhos. As ameaças e exigências às mulheres em situação de rua pelos centros de acolhida, nas maternidades ou pelo sistema de justiça para que permaneçam com seus filhos, pelas demandas e relatos que chegam à Defensoria Pública, é uma das principais formas de violência estatal que essas mulheres sofrem.

Violência estatal, drogas e a negação da maternidade

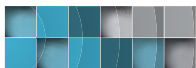
A violência estatal praticada contra a população em situação de rua é marca das políticas higienistas e excludentes das grandes cidades. Homens e mulheres em situação de rua sofrem com a apreensão indevida de seus pertences, com as investidas dos policiais, com as revistas e prisões ilegais. No entanto, recai sobre as mulheres em situação de rua uma violência estatal específica: a negação do exercício da maternidade.

As mulheres em situação de rua são constantemente questionadas sobre sua capacidade de serem mães. São tratadas como negligentes, inconstantes, cruéis e desprovidas daquele ideal de maternidade tão propagado. Mas não se trata apenas de questionamentos, são as ações que mais preocupam. Alguns serviços de atendimento a essas mulheres e o Poder Judiciário, à revelia do que apregoa o Estatuto da Criança e do Adolescente¹⁹, condenam essas mulheres a viverem sem seus filhos/as com base em julgamentos morais, sem observar o histórico dessas mulheres e buscar alternativas reais para que permaneçam com seus filhos. Algumas, desde a maternidade, são afastadas de seus filhos e proibidas de amamentá-los.

Nesse contexto, as mães em situação de rua carregam um estigma que se sobressai: o uso problemático de drogas. Sobre tal fator, visando minorar o preconceito que recai sobre as mães em situação de rua e usuárias de drogas, foi elaborada a Nota Técnica Conjunta nº 001/2016 do Ministério da Saúde, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de 10 de maio de 2016, que estabelece diretrizes e um fluxograma para a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/ outras drogas e seus/suas filhos/as recém-nascidos/as.

A Nota Técnica nº 001/2016 vem romper com um padrão dominante, presente no Judiciário e em alguns setores dos serviços assistenciais, que decidem por afastar as mães em situação de rua e/ou usuárias de drogas de forma imediatista, sem o acolhimento adequado dessas mulheres. Nesse sentido, a nota dispõe:

“O Ministério da Saúde e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome entendem que decisões imediatistas de afastamento das crianças de suas mães, sem o devido apoio e acompanhamento antes, durante



e após o nascimento, bem como **uma avaliação minuciosa de cada situação, violam direitos básicos, tais como a autonomia das mulheres e a convivência familiar**".

O respeito à "autonomia das mulheres", conforme o trecho destacado acima esbarra nos entraves práticos, quais sejam: as maternidades são pressionadas a liberar leitos, logo não possuem muito tempo para contatarem a família extensa ou encontrar outra alternativa para a que a mulher em situação de rua fique com a criança; há uma dificuldade em encontrar vagas nos centros de acolhida; ausência de uma rede integrada que passe a segurança necessária para que a maternidade aceite entregar a criança para a mãe em situação de rua.

A essas dificuldades práticas soma-se uma concepção que condena as mães em situação de rua, por não apresentarem a postura esperada de uma "mãe" e/ou por usarem drogas. Assim, a autonomia da mulher é esquecida sobre o pretexto de estarem protegendo a criança, ainda que o Estatuto da Criança e do Adolescente determine que "a manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência"²⁰.

A Nota Técnica, nesse sentido, vem romper com pré-conceitos e propor um novo paradigma de atuação:

Sabe-se que nem todas as mulheres que estão em situação de rua fazem uso de álcool ou crack/outras drogas. Para as que utilizam essas substâncias, é fundamental um direcionamento **cauteloso de ações que construam, conjuntamente com as mulheres, a oportunidade de se desenvolver hábitos, modo e estilo de vida mais saudáveis** - sozinha ou em parceria familiar. Esse tipo de intervenção possibilitará a essas mulheres e adolescentes ressignificarem as escolhas sobre o que lhes afeta e por elas é desejado.

Destaca-se que a eventual condição gestante ou nutriz não enseja a relativização ou flexibilização dos direitos, inclusive de autonomia e liberdade . (...)

Ao mesmo tempo, **é preciso garantir os direitos das mulheres de decidirem manterem ou não a guarda da criança, não cabendo aos profissionais qualquer julgamento**, mas propiciar **o apoio necessário para uma escolha consciente**, desde que seja garantida a segurança e bem estar da criança, entendendo que este é um momento crítico de suas vidas e uma situação que exige **um processo de amadurecimento da decisão**.

A Nota é precisa ao exigir dos/as profissionais "um direcionamento cauteloso" para construir "ações conjuntamente com as mulheres", a fim de uma tomada "consciente" a respeito da guarda dos filhos. Pelos relatos e processos que chegam à Defensoria Pública, os serviços assistenciais e ligados à área da saúde, pressionados pelo Judiciário, descumprem tais diretrizes, já que, por vezes, afastam os filhos das mães em situação de rua que apresentem qualquer hesitação sobre a permanência com filho, oferecendo poucas condições materiais e de apoio



para um “processo de amadurecimento da decisão”. Além disso, para as mães usuárias de drogas, o caminho para a redenção é exigido com mais força e, diante da primeira recaída da mulher, o filho é afastado e a mulher é vista como uma “traidora”, uma vez que não cumpriu com o caminho traçado pelo serviço.

Desse modo, a falta de um trabalho em conjunto, que verdadeiramente escute as mulheres em situação de rua, entendendo suas trajetórias de vida, suas possibilidades e limitações, age para que as mães sejam afastados/as dos seus filhos em um contínuo círculo vicioso.

Conclusão: atuação intersetorial e em rede

Apesar dos problemas que atingem as mulheres em situação de rua terem raízes históricas em questões estruturais da sociedade, notadamente a desigual distribuição de renda, o machismo, o racismo e a política de combate às drogas, e que qualquer tipo de solução definitiva envolva processos coletivos de ruptura com a exploração-opressão, é preciso caminhar para propor políticas públicas de acolhimento dessas mulheres mais efetivas.

Desse modo, se faz necessária uma atuação forte e contínua da rede de serviços assistenciais, da saúde e do sistema de justiça. A Nota Técnica nº 001/2016, com um olhar bastante acurado, já traçou o caminho dessa atuação intersetorial:

Também deve atentar ao tempo particular que a mulher pode precisar para relatar as vivências de violência e à importância do vínculo para a relação terapêutica, respeitando seu tempo para tomar decisões sobre seu itinerário terapêutico e para construir conjuntamente seu plano de cuidados, caso ela queira. **Os profissionais precisam conhecer a rede intersetorial de seu município** para garantir o encaminhamento adequado para outros serviços e unidades das redes: Serviços da Atenção Básica - Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), Ambulatórios Especializados, Policlínicas, Núcleos de Prevenção das Violências e Promoção da Saúde, Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Hospitais, Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop), Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados em de Assistência Social (CREAS), Centro de Referência de Atenção à Saúde da Mulher em Situação de Violência (CRAM), Casa da Mulher Brasileira, entre outros.

Somente com uma visão global e intersetorial será possível colocar à disposição das mulheres em situação de rua mais de uma alternativa para que possam sair da rua e/ou permanecerem com seus filhos, bem como considerar as especificidades que atingem as mulheres, notadamente a violência doméstica e familiar.

Nesse sentido, é preciso articular os serviços para que os/as profissionais conheçam diferentes abordagens e perspectivas sobre o mesmo caso, bem como contem com equipamentos



que possam desconhecer. A atuação em rede poderá suprir as lacunas de uma atuação isolada e marcada pelo imediatismo.

Ainda, sobre o acolhimento de mulheres em situação de rua, ressalta-se a necessidade de uma “central” de encaminhamento dessas mulheres para os centros de acolhida, que possibilite o acolhimento rápido das mulheres com seus filhos/as recém-nascidos/as, em condições adequadas.

Por fim, a análise de gênero deve ser transversal e permear todas as políticas públicas para serem, de fato, completas e atenderem as necessidades do público para o qual se se destina.

Referências:

CRENSHAW, Kimbelé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf>. Acesso em 12.02.2017.

DINIZ, Débora. Perspectivas e articulações de uma pesquisa feminista. In: STEVENS, Cristina; OLIVEIRA, Susane Rodrigues de; ZANELLO, Valeska. Estudos feministas e de gênero: articulações e perspectivas. Ilha de Santa Catarina: Mulheres, 2014. 620 p.

HIRATA, Helana. KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. In: Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 132, set./dez. 2007.

HOOKS, Bell. Mulheres negras: moldando a teoria feminista. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522015000200193. Acesso em 25/01/2017.

JESUS, Carolina Maria, Quarto do despejo: Diário de uma Favelada. 9ª ed. São Paulo: Ática, 2007.

OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. Estudos Feministas, Florianópolis, 16(2): 305-332, maio-agosto/2008, p. 308.

ROSA, Anderson da Silva. BRÊTAS, Ana Cristina Passarella. A violência na vida de mulheres em situação de rua na cidade de São Paulo, Brasil. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-32832015000200275&script=sci_abstract. Acesso em 31/01/2017

TIENE, Izalene. Mulher moradora na rua: entre vivências e políticas sociais. Campinas, SP: Editora Alínea, 2004.

¹ Disponível em: <<https://plan.org.br/por-ser-menina-no-brasil-crescendo-entre-direitos-e-viol%C3%A2ncia>>. Acesso em: 25.01.2017.

² “A divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais entre os sexos; mais do que isso, é um fator prioritário para a sobrevivência da relação social entre os sexos. Essa forma é modulada histórica e socialmente. Tem como características a designação prioritária



dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado (políticos, religiosos, militares etc.) ”. HIRATA, Helana. KERGOAT, Danièle. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. In: Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 132, set./dez. 2007. Disponível em: <http://scielo.br/pdf/cp/v37n132/a0537132>. Acesso em 25.01.2017.

³ Importante destacar que o termo “mulheres” se refere a todas aquelas que se identificam com gênero de feminino. Ressalta-se que a desigualdade entre homens e mulheres também possui como base a heteronormatividade compulsória.

⁴ “As mulheres têm sido vistas como “naturalmente” inadequadas à esfera pública, dependentes dos homens e subordinadas à família. Esses pressupostos, como se poderia esperar, têm efeitos de grande alcance na estruturação da dicotomia e de cada uma das esferas que a compõem. Como os estudos feministas têm revelado, desde os princípios do liberalismo no século XVII, tanto os direitos políticos quanto os direitos pertencentes à concepção moderna liberal de privacidade e do privado têm sido defendidos como direitos dos indivíduos; mas esses indivíduos foram supostos, e com frequência explicitamente definidos, como adultos, chefes de família masculinos”. OKIN, Susan Moller. Gênero, o público e o privado. Estudos Feministas, Florianópolis, 16(2): 305-332, maio-agosto/2008, p. 308.

⁵ “Quando Friedan escreveu A mística feminina, mais de um terço de todas as mulheres estava na força de trabalho. Embora muitas desejassem ser donas de casa, apenas as que tinham tempo livre e dinheiro realmente podiam moldar suas identidades segundo o modelo da mística feminina. (...) Friedan foi uma das principais formadoras do pensamento feminista contemporâneo. Significativamente, a perspectiva unidimensional da realidade das mulheres apresentada em seu livro se tornou uma característica marcante do movimento feminista contemporâneo. Como Friedan, antes delas, as mulheres brancas que dominam o discurso feminista atual raramente questionam se sua perspectiva sobre a realidade da mulher se aplica às experiências de vida das mulheres como coletivo”. HOOKS, Bell. Mulheres negras: moldando a teoria feminista. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522015000200193. Acesso em 25/01/2017.

⁶ “Eu cato papel, mas não gosto. Então eu penso: faz de conta que estou sonhando”. JESUS, Carolina Maria, Quarto do despejo: Diário de uma Favelada. 9ª ed. São Paulo: Ática, 2007, p. 30.

⁷ Segundo o Decreto nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, população em situação de rua é um “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).

⁸ “A população em situação de rua é predominantemente masculina (82%)”. Pesquisa Nacional Sobre a População Em Situação de Rua. Disponível em: <http://www.criancanaoederua.org.br/pdf/Pesquisa%20Nacional%20Sobre%20a%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20Situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Rua.pdf>. Acesso em 29/01/2017.



⁹ Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2015/censo/FIPE_smads_CENSO_2015_coletivafinal.pdf. Acesso em 25.01.2017.

¹⁰ De acordo com a pesquisa “Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados de Saúde”: “Em geral, 70% dos estupros são cometidos por parentes, namorados ou amigos/conhecidos da vítima, o que indica que o principal inimigo está dentro de casa e que a violência nasce dentro dos lares”. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21849.

¹¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em 31/01/2016.

¹² “A presente Política Nacional faz parte do esforço **de estabelecer diretrizes e rumos que possibilitem a (re)integração destas pessoas às suas redes familiares e comunitárias**, o acesso pleno aos direitos garantidos aos cidadãos brasileiros, o acesso a oportunidades de desenvolvimento social pleno, considerando as relações e significados próprios produzidos pela vivência do espaço público da rua”. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf. Acesso em 31/01/2017.

¹³ “Falamos de relações de gênero, posições de gênero, identidades de gênero, variações que nos marcam e demarcam entre campos, teorias e conceitos. Falamos até mesmo no plural – os gêneros. Não quero discutir a sabedoria dessas escolhas – e até mesmo seus sentidos históricos, disciplinares e estratégicos para a argumentação –, mas **pensar gênero como um regime político. Gênero é um regime político, cuja instituição fundamental é a família reprodutora e cuidadora, e o patriarcado, uma tecnologia moral**. O patriarcado nos antecede e nos acompanha: sua principal atualização é isso que chamamos de pedagogias do gênero. As pedagogias do gênero garantem a reprodução do poder patriarcal. As instituições o oficializam como regra de governo. As leis são o registro de sua legalidade e de sua potência para o uso da força perante as subordinadas. Não sei dizer se o patriarcado é universal nem mesmo se desde sempre existiu: não sou capaz de falar em absolutos, mas de nós e do agora”. DINIZ, Débora. Perspectivas e articulações de uma pesquisa feminista. In: STEVENS, Cristina; OLIVEIRA, Susane Rodrigues de; ZANELLO, Valeska. Estudos feministas e de gênero: articulações e perspectivas. Ilha de Santa Catarina: Mulheres, 2014. 620 p. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16349/1/LIVRO_EstudosFeministasdeGeneroArticula%C3%A7%C3%B5es.pdf. Acesso em 12.02.2017.

¹⁴ Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/acoes_afirmativas/Pol.Nacional-Morad.Rua.pdf. Acesso em 31/01/2017.

¹⁵ Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/abrigamento>. Acesso 25.01.2017.

¹⁶ Disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/046_portaria_1298488134.pdf. Acesso 25.01.2017.



¹⁷ Disponível em:

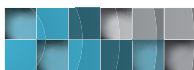
https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/portaria_SMADS_047_2010.pdf.

Acesso 25.01.2017.

¹⁸ “A associação de sistemas múltiplos de subordinação tem sido descrita de vários modos: discriminação composta, cargas múltiplas, ou como dupla ou tripla discriminação. A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento”. CRENSHAW, Kimbelé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf>. Acesso em 12.02.2017.

¹⁹ Estatuto da Criança e do Adolescente: Art. 23. A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm. Acesso em 12/02/2017.

²⁰ Estatuto da Criança e do Adolescente: Art. 19. É direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral. (...) § 3º A manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em serviços e programas de proteção, apoio e promoção, nos termos do § 1º do art. 23, dos incisos I e IV do **caput** do art. 101 e dos incisos I a IV do **caput** do art. 129 desta Lei. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm. Acesso em 12/02/2017.



Tendas e proteção de Direitos Fundamentais: uma experiência da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama

“Tents” and Human Rights Protection: a “Luiz Gama” Human Rights Clinic Experience

Heloisa Maria Machado Massaro¹

Janaína Dantas Germano Gomes²

Juliana Rocha Miranda³

Julia Krein⁴

Resumo: O presente artigo é resultado de uma experiência desenvolvida no âmbito das atividades da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (CDHLG). Após a escuta de recomendações, pedidos e denúncias durante as atividades práticas do segundo semestre de 2014, o grupo passou a visitar e colher relatos nas “Tendas”, espaços conveniados de prestação de serviço municipal à População em Situação de Rua. A CDHLG acompanhou e buscou auxiliar no debate local em torno do fechamento do serviço, medida concretizada pela Prefeitura de São Paulo, que culminou na judicialização do conflito pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP). O objetivo deste trabalho é, assim, descrever a experiência da CDHLG neste tema, analisar a interface entre a judicialização, a política pública municipal e o exercício de direitos humanos na cidade de São Paulo, sob a perspectiva de um projeto de extensão da Faculdade de Direito.

Palavras Chave: População em Situação de Rua. Direitos Humanos. Direitos Fundamentais. Centro de convívio para adultos - TENDAS. Judicialização. Política Pública. São Paulo. Defensoria Pública.

Abstract: *This paper results from an experience which happened during the activities developed by “Luiz Gama” Human Rights Clinic (“CDHLG”). After hearing several suggestions, requests and complaints during their practical activities in the second semester of 2014, the group began visiting and gathering narratives on places called “Tents”, created to provide social assistance services to the homeless in the city of São Paulo. CDHLG followed and tried to be of assistance in the local discussion on the possible closure of the service, which later was carried out by the municipality. This led to the filing of a lawsuit by the state of São Paulo’s Public Defender Office (DPESP). The goal of this paper, therefore, is to describe the experience lived by CDHLG in connection to this issue, as well as to analyze the interface between lawsuits, municipal public policies, and the exercise of human rights in the city of São Paulo, in the perspective of an University Extension Project.*

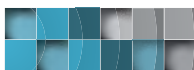
Key-words: *Homelessness. Human Rights. Fundamental Rights. Daytime Living Centers - Tents. Lawsuits. Public Policies. São Paulo. Public Defender’s Office.*

¹ Graduanda em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e ex-aluna da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama.

² Mestre em direitos humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e coordenadora da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama.

³ Graduanda em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e aluna da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama.

⁴ Graduanda em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e ex-aluna da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama.



Considerações Iniciais

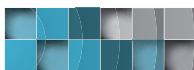
O presente artigo pretende compartilhar a experiência prática da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (CDHLG) que, entre 2014 e 2016, focou parte de sua atuação na análise de uma política pública municipal para pessoas em situação de rua denominada “Tenda” ou, formalmente, Centro de Convivência para Adultos em Situação de Rua. O acompanhamento de várias fases desta política - sua atuação, as tensões entre poder público, instituição conveniada e funcionários para a manutenção do espaço, a opção pelo fechamento do gestor público e a judicialização da questão pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) - proporcionou aos alunos e alunas uma experiência ímpar de atuação. Para este texto opta-se por apresentar, brevemente, a estrutura de organização e atuação da Clínica Luiz Gama, descrever o contato com as pessoas atendidas e o equipamento social e, por fim, refletir sobre a judicialização e seus impactos a partir deste caso em específico.

A Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama

A Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama é uma atividade de cultura e extensão da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo⁵, formada em 2009, por iniciativa de alunos e alunas de direito⁶, com apoio do Centro Acadêmico XI de Agosto, que continua sendo seu principal mantenedor financeiro⁷. A criação da Clínica esteve inserida em um contexto de críticas ao currículo formal da faculdade, que conta, até hoje, com poucas disciplinas que tratam exclusiva ou transversalmente de temas afeitos aos direitos humanos. As políticas “higienistas” recorrentes no centro de São Paulo, bem como os contrastes sociais visíveis no entorno da Faculdade de Direito, inspiraram a delimitação temática do grupo em formação: a população em situação de rua no centro São Paulo⁸, sobre a qual nada se fala nas salas de aula do curso de direito, mas que faz parte do cotidiano dos e das estudantes da faculdade.

É importante ressaltar que as clínicas jurídicas não são necessariamente vinculadas ao tema dos direitos humanos. São, em princípio, espaços de aprendizado que focam na experiência de tomada de decisões diante de situações concretas como método, de forma que qualquer ramo do direito pode ser objeto de estudo. Na América Latina, com o gradual desenvolvimento e propagação do ensino clínico, a metodologia foi absorvida pelos defensores de causas mais progressistas e, em geral, relegadas pelo ensino tradicional do direito (COURTIS; VILLARREAL, 2007). No Brasil, em especial, foram as Clínicas de Direitos Humanos que impulsionaram o movimento de criação de clínicas jurídicas de modo geral (BRANDÃO LAPA, 2014).

Primeira atividade prática desenvolvida pela Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama, no ano de 2010, a Ouvidoria Comunitária foi realizada em parceria com movimentos sociais, especialmente o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que, à época, apontavam a necessidade de coleta e sistematização das denúncias de violações sofridas por esse grupo de pessoas tão heterogêneo e sujeito às mais diversas violações de direitos.



A princípio, tratava-se de atividade transitória, a ser desenvolvida no “Chá do Padre”, um dos serviços oferecidos pelo Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS)⁹, mantido em prédio vizinho à Faculdade de Direito, e onde também aconteciam atendimentos das Defensorias Públicas do Estado e da União (RIBAS, 2014). Mas a produtividade do espaço e a importância do contato com a realidade das pessoas em situação de rua tornaram a escuta neste local o elemento central das atividades da Clínica entre os anos de 2010 e 2013, de modo a consolidar a escuta qualificada como mote e ferramenta da CDHLG em todas as suas atividades práticas¹⁰.

Com a centralidade adquirida pela atividade da ouvidoria, o escopo da escuta foi ampliado para não somente registrar violações, mas também para proporcionar o aprendizado para as e os estudantes, por meio da troca de conhecimento com a vivência dessa população e a forma como se relaciona com o poder público, o espaço urbano, a exclusão social, as relações de trabalho (ou falta de), a necessidade de moradia, entre outros (GOMES, 2017).

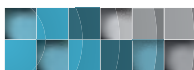
As Tendas: Primeiras Impressões e campo

Nas ouvidorias do segundo semestre de 2014, foram mencionados diversas vezes serviços que os usuários chamavam de “Tendas”, sobretudo as localizadas nas regiões “Bresser” e “Nove de Julho”. Tal serviço, até então desconhecido pela CDHLG, aparecia nos relatos como um espaço em que podiam tomar banho, lavar roupa e/ou assistir televisão. A curiosidade das e dos estudantes acerca destes equipamentos, as denúncias de violações a direitos, mas também a descrição de um espaço de atendimento positivo no contexto da rua, levaram o grupo a querer conhecê-los.

A partir da primeira visita às Tendas Bresser e Alcântara Machado, realizada em 12 de novembro de 2014, as peculiaridades do espaço e tensões políticas e sociais em torno deste modelo de atendimento suscitaram diversos questionamentos nas e nos alunos. O grupo decidiu, assim, conhecer e estudar mais a fundo as Tendas, ao tomá-las, simultaneamente, como objeto de pesquisa e espaço de atuação, por meio do atendimento voltado à escuta das pessoas que usavam o serviço.

A abordagem escolhida foi o direcionamento do olhar para o contexto fático, por meio de observação *in loco* das Tendas Bresser e a Alcântara Machado. Estas eram localizadas embaixo de viadutos na Zona Leste da cidade, região afastada dos locais de maior concentração dessa população - como a Praça da Sé e o Pátio do Colégio, que ficam centro histórico da cidade de São Paulo - mas, ainda assim, eram passíveis de ser alcançadas a pé desde o centro.

A intenção era substituir as especulações acerca do serviço ofertado pelas tendas pela observação e somar a estas os relatos ouvidos no espaço. A inserção no campo implica contato com o cotidiano e, conseqüentemente, possibilita acesso a conclusões muitas vezes ausentes em teorias e discursos oficiais (BECKER, 2014), o que, sob a perspectiva da atuação da CDHLG, é essencial para a produção de trabalhos consistentes e que dialoguem com as necessidades das pessoas atendidas.



Ainda, por isso, a formação básica em antropologia é um importante elemento transformador do entendimento da realidade social por parte dos integrantes da CDHLG, sendo essencial para a realização das atividades. As duas disciplinas, direito e antropologia, não se distanciam e podem positivamente se complementar, por exemplo, por meio da comparação de diretrizes oficiais com dados do campo, que pode servir para diagnosticar problemas e obstáculos, ou ressaltar acertos e pontos positivos da política, como propõem diversos autores que atuam com a antropologia do direito e das políticas públicas (KANT DE LIMA; BAPTISTA, 2010).

As alunas e alunos da CDHLG iam às Tendas¹¹ sempre com um ou com os dois coordenadores e procuravam conversar com os conviventes (como eram denominados em campo os usuários), e com os funcionários do serviço. Almejava-se o contato com o máximo de fatores que pudessem ajudar a compreender as Tendas em sua complexidade, a partir dos entendimentos daqueles que as usavam e nela atuavam, almejando uma mais ampla visão dos discursos e visões existentes acerca do equipamento.

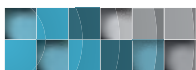
Nas tendas não havia formato padrão para as ouvidorias. Em algumas visitas, principalmente no início, funcionários apresentavam as e os integrantes da clínica como “*o pessoal da faculdade de direito que vai aparecer aí*”. A entrada no espaço gerava estranhamento, até que encaminhamentos ou indicações de pessoas mais dispostas a conversar faziam com que alguns conviventes abordassem o grupo de forma mais espontânea.

Como descreve CEFAÏ (2010), no trabalho com a população em situação de rua, a atribuição de sentido às aparências desempenha função muito importante no modo como os relacionamentos se desenvolvem. Nas Tendas, as alteridades corporais, muito marcantes, costumavam despertar curiosidade sobre quem era o grupo majoritariamente composto por mulheres que, sem estar uniformizado ou portar jalecos da prefeitura, ingressava no espaço em contato com os funcionários. A constância das visitas permitiu o desenvolvimento de tênues laços de proximidade, tornando a entrada em campo gradativamente mais fácil e produtiva.

Em geral, “ser do direito” ou “dos direitos humanos”, outro provável marcador de diferença neste espaço, influenciava o tipo de assunto abordado pelos conviventes: direitos, denúncias sobre violações sofridas e relatos da difícil experiência nas ruas eram frequentes. Foram registradas, por exemplo, narrativas sobre violência promovida pela Guarda Civil Metropolitana nas ações de zeladoria e limpeza urbana - ou, como é chamado, “o rapa” -, sobre dificuldade de melhorar qualificação e encontrar emprego, e, especialmente, sobre a ameaça de fechamento daquele serviço em que se encontravam.

Mas não era este o único tipo de contato. O grupo pôde acompanhar também as atividades de convivência. Houve participação em oficinas de beleza, observação de debates, rodas de conversa e até de uma Assembleia, entre conviventes e funcionários, para deliberar regras sobre o uso dos banheiros na Tenda Alcântara Machado.¹² Em algumas das visitas, parte do tempo de alguns integrantes era empenhada em brincar com T., 5 anos, que morava com a família no entorno.

Tudo isso consistiu num exercício de observação-participante, próprio da antropologia, para o qual foram fundamentais a construção de vínculos por meio de empatia e exercício de



alteridade. As integrantes da Clínica interagiam com os conviventes na medida em que eram admitidas em suas atividades, a partir a posição que conseguiam ocupar naquele espaço, fazendo-o de maneira reflexiva.

Cada membro era responsável por relatar textualmente as visitas, com o máximo de detalhes possível. Embora a ideia de descrições completas seja ilusória, descrições densas permitem, epistemologicamente, evitar ao máximo inferências e presunções (BECKER, 2014). Além disso, *escrever* é a configuração final do produto do trabalho de campo, pois é o momento em que os fatos observados são levados para o plano do discurso, o que é fundamental no processo de conhecimento (OLIVEIRA, 2000). Nas reuniões de formação, as experiências eram compartilhadas, troca imprescindível para a construção coletiva a que o grupo se propõe.

Ainda, o grupo continuou participando de reuniões no Comitê PopRua¹³ e articulando-se com a Defensoria Pública de São Paulo, com objetivo de ter uma ampla perspectiva da questão do fechamento do serviço, que, ao longo do período em que frequentou-se a tenda, tornava-se cada vez mais próxima e significativa naquele contexto.

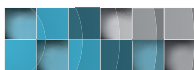
Como resultado do trabalho de campo e atendimento, o grupo teceu algumas conclusões a respeito do funcionamento e das características das Tendões e o processo político que culminou no encerramento da política pública, o questionamento social e a judicialização por parte da DPESP.

Consolidando as experiências de campo

Em termos legais, as Tendões são Centros de Convivência para Adultos em Situação de Rua, criadas em 2010, durante a gestão de Gilberto Kassab, na prefeitura de São Paulo. Foram instituídas por meio da Portaria 46/2010, da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, com base na Lei 13.153/2001, que dispõe sobre políticas de assistência social operadas por meio de convênio entre a prefeitura e ONGs e/ou OSs.

Classificadas enquanto política da Rede de Proteção Especial de Média Complexidade do Sistema Único de Assistência Social, as tendões são utilizadas por cerca de 19,3% da população em situação de rua, segundo dados da FIPE de 2015.¹⁴ Elas se localizam em locais de grande fluxo de pessoas em situação de alta vulnerabilidade, segundo os critérios da própria prefeitura. Inclusive, segundo narrativas locais, muitas das moradias ali existentes - as “malocas”, como chamam os conviventes, ou “barracos e moradias irregulares”, nos termos da prefeitura - já estavam ali estabelecidas antes da construção das Tendões em 2012.

As Tendões consistiam em um espaço simples cercado sob um viaduto e que em nada parecia com uma “tenda”, para a surpresa do grupo. Em regra, havia banheiros à disposição para banho e higiene pessoal, espaço para lavar roupas, além de atividades de convivência, que variavam de rodas de conversa à transmissão de filmes e televisão. A entrada era livre, isto é, sem qualquer tipo de controle ou necessidade de apresentação de documentos, animais de estimação eram permitidos, e famílias podiam usar do espaço sem se dividir, como é comum em outros serviços, tais como os centros de acolhida. Ademais, não havia limitação de vagas,



tampouco qualquer restrição ao uso do equipamento, à exceção de algumas regras de convivência, que em geral contavam com anuência dos conviventes e cujo desrespeito poderia acarretar suspensão.

O perfil dos frequentadores era ainda mais heterogêneo do que os de outros espaços conhecidos pela CDHLG. Em comparação com o Chá do Padre, por exemplo, onde o público a que tinha acesso era majoritariamente masculino e com algum nível de adesão aos serviços, nas Tendas era mais frequente o contato com pessoas em conflito com a lei, em problema com alcoolismo/drogadição, LGBTs e famílias com crianças, conforme o trabalho realizado pelo primeiro grupo que realizou atividades nas tendas, em 2014. (GONÇALVES et al, 2014).

Na avaliação da CDHLG, três características merecem ser destacadas como positivas: a localização, os serviços oferecidos e o acesso mais democrático.

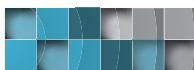
No que diz respeito ao primeiro aspecto, ao funcionar embaixo dos mencionados viadutos, o serviço ia até um espaço que, em regra, já é ocupado pelo público que se deseja atingir, as pessoas em situação de rua, o que não é a praxe dos serviços de assistência. No caso das Tendas Bresser e Alcântara, por exemplo, grande parte da população atendida morava no entorno muito antes do seu surgimento, nas “malocas” e “barracos”, permitindo uma adesão real ao serviço.

Em segundo lugar, o atendimento oferecido pelas Tendas servia à promoção de direitos básicos, como higiene e saúde, e ia ao encontro dos objetivos estabelecidos pela Prefeitura de um atendimento básico essencial a essas pessoas.

Sabe-se que tais serviços não correspondem totalmente ao necessário para garantir o direito à saúde, ao contrário, é o mínimo que se pode proporcionar. Apesar disso, considerando o contexto de vulnerabilidade da população em situação de rua, trata-se de importantíssima prestação. Quase não existem banheiros públicos em São Paulo, apesar de lei municipal que determina sua implementação¹⁵; assim, uma das precariedades mais graves a que essa população fica exposta é a dificuldade de acesso a espaços básicos de higiene.

Impossível discutir “construção de autonomia”, objetivo recorrentemente mencionado nos serviços para população e rua, sem atendimento das necessidades mais básicas à dignidade humana. Este é um dos pontos que mais instiga a atividade da CDHLG. Muitas vezes a proteção a direitos humanos não está ligada necessariamente às violações paradigmáticas, mas, sim, às violações cotidianas aos direitos dessas pessoas.

O serviço das Tendas era importante, ainda, por não restringir-se às necessidades mais básicas, mas ao propor a construção do processo de sociabilidade e criação/fortalecimento de vínculos, em conformidade com os objetivos declarados pela prefeitura¹⁶, essenciais para a aproximação dos usuários que, nos termos de muitos gestores e funcionários, não costumam aderir aos serviços. O grupo observou uma série de oficinas (de artesanato, imprensa, beleza), rodas de conversa (sobre consumo de álcool, redução de danos do uso de drogas, criminologia, religiosidade, desigualdade de gênero), palestras, cine-debates etc. Atividades educativas, recreativas e de lazer, importantíssimas para convivência especialmente para pessoas com vínculos fragilizados e dificuldades de relacionamento com outras pessoas e serviços.



Por fim, a forma como os frequentadores das Tendas podiam usufruir dos serviços constituía outro aspecto positivo. Em primeiro lugar, a entrada prescindia de triagem ou seleção prévia dos usuários para que frequentassem o ambiente, o que difere fortemente da principal política de assistência, os albergues, cujas portas, na comparação de DE LUCCA (2010), filtram a passagem tal qual uma membrana, selecionando quem entra e quem permanece fora do serviço. O autor explica as peculiaridades do acesso a esse tipo de equipamento e expõe os entraves relativos a burocracia, regras, condições e horários para utilizá-lo.

Uma vez dentro das Tendas, o trânsito era livre e as atividades ficavam a critério do usuário do serviço. Em estudo a respeito, descreve AMARAL (2010):

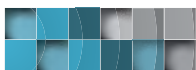
[As Tendas] são espaços destinados à população de rua da região central de São Paulo, que oferecem diversas atividades socioeducativas, socioassistenciais, culturais, de lazer e de higiene. Não dispõem de uma estrutura de abrigo, e **não impõem regras, o que permite liberdade aos usuários para sua utilização**. O intuito é fazer com que, aos poucos, os usuários voltem espontaneamente, até que se sintam prontos para uma acolhida mais concreta. Segundo a associação, entre os serviços mais procurados pelos usuários estão as atividades educativas e lúdicas e o banho.

Sabe-se que, tanto em espaços públicos como privados, a liberdade de circulação das pessoas em situação de rua é recorrentemente tolhida. Isso é ainda mais grave para aquelas sem documentos pessoais ou com problemas com drogas. Essas pessoas, em geral, não conseguem se adaptar aos muitos requisitos para acessar serviços ou ao excesso de regras a que são condicionados, de modo que sofrem com ainda mais marginalidade no contexto de vulnerabilidade. O acesso facilitado propiciava acolhida não só aos mais inseridos na rede de atendimento da prefeitura, mas também aos tradicionalmente barrados ou com dificuldade de adaptação.

Assim, tomando por base a localização, o tipo de serviço oferecido e o acesso democrático, as Tendas configuravam uma política pública de garantia de direitos fundamentais. Em referência objetiva ao ordenamento, destaca-se o art. 6º da Constituição Federal, que define como direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”.

Por óbvio, as Tendas não podiam garantir totalmente esses direitos previstos. Mas propiciavam um *mínimo* de saúde, lazer, proteção à infância e assistência a uma parcela significativa da população em situação de rua. Eram, sob a perspectiva da atuação da CDHLG, espaços de referência, os quais cumpriam função de redutor de danos sociais e garantia de um mínimo existencial.

Importante ressaltar que as deficiências das Tendas não escaparam à percepção do grupo. O espaço apresentava precariedades físicas, os funcionários eram sobrecarregados e muito mais poderia ser oferecido em termos de atividades, uma vez que as oficinas mencionadas eram, em sua maioria, voluntárias e autogestionadas. Além disso, pode ser feita uma crítica acerca das motivações do surgimento desse tipo de serviço, que teria sido criado para “esconder” a população em situação de rua durante o dia e tirá-la das ruas, numa perspectiva higienista. As vagas para pernoite não eram garantidas, de modo que no momento de seu



fechamento muitas das pessoas que ali se encontravam iriam permanecer nas ruas até sua reabertura na manhã seguinte.

O breve acompanhamento do serviço permitiu identificar a necessidade de seu fortalecimento e promoção de melhorias, e não seu encerramento. Apesar das falhas na execução e das causas possivelmente questionáveis envolvidas em sua criação, concluiu-se que existiam potencialidades que deveriam ser valorizadas. Nossa posição foi fundamentada, além das ouvidorias observações, em questionário aplicado aos frequentadores da Tenda Alcântara pelos funcionários.

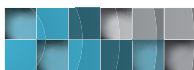
Esse questionário buscava consultar, entre outras coisas, a opinião dos usuários do serviço a respeito do fechamento ou permanência das Tendões, conflito que será mais bem explicado a seguir. Em consonância com os dados de campo obtidos pelo grupo, a quase unanimidade das respostas foi no sentido de manutenção das Tendões associada a melhorias no serviço, como oferecimento de cursos profissionalizantes ou incremento do espaço, conforme trabalho desenvolvido no primeiro semestre de 2015 por alunas e alunos da CDHLG (MIRANDA; et al, 2015).

A mobilização política e a ameaça de fechamento

Durante as visitas, a CDHLG tomou conhecimento da mobilização política da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMADS) para o encerramento do serviço. A discussão fora iniciada em agosto de 2014, quando a SMADS informou que as Tendões seriam fechadas e, em reação, um grupo de pessoas em situação de rua, em especial conviventes, ocupou a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania por alguns dias, exigindo reunião com representantes do Governo e discussão do assunto com os principais interessados.¹⁷ Tal mobilização resultou em adiamento do encerramento do serviço, que foi retomado no primeiro semestre de 2015.

Formalmente, a então secretária Luciana Temer afirmou que este serviço não era digno, especialmente por estar sob um viaduto, local impróprio para a prestação de serviços públicos. Verbalmente, funcionários da SMADS reforçaram o argumento que a localização das Tendões Bresser e Alcântara Machado era inadequada. No entanto, havia, além desse argumento, a mobilização dos moradores da região, que por meio de abaixo assinados e outras manifestações públicas, alegavam que as Tendões e as pessoas instaladas no entorno causavam precarização do espaço público e aumento e violência na região. Pudemos observar, também, que havia uma tensão crescente entre os funcionários e sua empregadora, a ONG conveniada, Santa Lúcia, que lá prestava serviços e a municipalidade, sobre como melhor atuar no espaço.

Respalhada pelo acompanhamento realizado com as visitas e ouvidorias, e diante da expectativa dos conviventes e funcionários com quem tínhamos contato, a CDHLG buscou contribuir com o debate, ao produzir um relatório (*Policy Paper*) que expõe a análise do grupo acerca das Tendões e se posiciona pela manutenção do serviço e abertura de novos espaços,¹⁸ e não sua substituição por outro, mais afastado do centro, como propunha a SMADS.



O conflito se acirrou a partir do aviso prévio dos funcionários das Tendas Bresser e Alcântara Machado, que expiraria em 04 de dezembro de 2015. À época do aviso prévio desses funcionários, outra Tenda, conveniada a outra entidade e localizada na Mooca, já estava fechada.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo buscou intervir na questão, por meio do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, responsável por acompanhar as demandas coletivas relativas à população em situação de rua no município de São Paulo.¹⁹ Em 05 de agosto de 2015, realizou a Audiência Pública “Integração e articulação das políticas públicas para população em situação de rua”²⁰, na qual foram registradas denúncias de funcionários, conviventes das Tendas e diversas pessoas em situação de rua, sobre a insuficiência de vagas nos equipamentos da prefeitura.

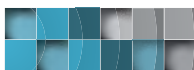
A Defensoria colheu também denúncias no local, em visita técnica feita no dia 2 de setembro de 2015, e em Ouvidoria itinerante no dia 27 de novembro de 2015. Os denunciantes alertaram para o problema de fechar um serviço que atendia a tantas pessoas em situação de rua.

O Secretário de Direitos Humanos e Cidadania à época, Eduardo Suplicy, e a Secretária de Assistência e Desenvolvimento Social, Luciana Temer, visitaram a Tenda Alcântara Machado no dia 03 de setembro de 2015, com a finalidade de discutir o fechamento; todavia, não concretizaram o encaminhamento dos usuários para outros serviços. Havia somente promessa verbal de que seriam transferidos para um serviço a ser inaugurado, o Centro Cajuru, localizado a cerca de 20 minutos de caminhada da Tenda Bresser e a 30 minutos da Tenda Alcântara.

Em face dessa situação, a DPESP enviou ofício à Prefeitura, protocolado em 18 de novembro de 2015, com os seguintes questionamentos:

- (i) quais as estratégias e encaminhamentos adotados para o adequado atendimento dos cidadãos que ora se utilizam dos espaços das Tendas Bresser e Alcântara Machado; (ii) se os cidadãos que ora vivem no local foram encaminhados para alguma política de acesso à moradia adequada, como locação social, auxílio aluguel ou Programa Minha Casa, Minha Vida; (iii) quais são os equipamentos públicos destinados a essa população localizados no território das Tendas, e se esses equipamentos estão aptos, com estrutura e recursos humanos adequados, para absorverem a demanda decorrente do fechamento das Tendas; (iv) quais os estudos e laudos técnicos no âmbito dessa Secretaria que fundamentaram o fechamento das Tendas; e (v) se existem laudos do Corpo de Bombeiros, termos de ajustamento de conduta com o Ministério Público de São Paulo, ou resoluções de conselhos municipais que determinem ou recomendem o fechamento das Tendas Bresser e Alcântara Machado.²¹

Por meio de Ofício da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, a resposta da Prefeitura consistiu somente no encaminhamento da lista de pessoas residentes do entorno que haviam sido cadastradas para recebimento de auxílio aluguel. Diante da insuficiência da resposta e de providências adotadas pela municipalidade, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo ajuizou Ação Civil Pública em face da Prefeitura com pedido de manutenção das Tendas e, subsidiariamente, dos banheiros.



*A Ação Civil Pública 1049834-68.2015.8.26.0053*²²

Protocolada no dia 03 de dezembro de 2015, a ação justificava-se, nos termos da DPE, pela falta de comprovação de abertura de novos espaços adequados a atender os usuários do serviço que estava sendo encerrado. Ademais, havia, em sua opinião, faltado debate com a população afetada e com a sociedade civil no processo de tomada de decisão.

Conforme mencionado, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social fez anúncio verbal de que o Centro Cajuru - na época, sem data prevista para inauguração - serviria de alternativa diante do encerramento das Tendras. Para refutar tal alegação, a DPE argumentou, em primeiro lugar, pela ausência de identidade no serviço prestado pelos estabelecimentos.

O número de atendimentos previstos para o centro Cajuru seria inferior aos realizados pelas Tendras fechadas e substituí-las por um único serviço implicaria concentração da oferta, em face de uma demanda difusa. Outro problema levantado relaciona-se à localização da Rua Cajuru, que fica distante das Tendras e, mais ainda, do centro da cidade, onde grande parte dos usuários das Tendras trabalha ou costuma frequentar. Ressalta-se, nesse cenário, a dificuldade de mobilidade das pessoas em situação de rua que, em regra, percorrem seus trajetos a pé e têm que transportar consigo pertences, carroças, animais de estimação etc.

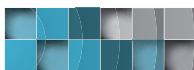
A DPE destacou, ademais, a importância de preservação do vínculo criado pelos conviventes com as Tendras, que têm direito a um espaço para se localizar e se referenciar na cidade²³: as pessoas em situação de rua são ligadas a determinadas localidades e não devem ter que migrar por causa do serviço. Isso reforça a necessidade de continuidade da prestação do serviço público, com base no princípio da proibição de retrocesso.

Na discussão do direito positivo, a DPE apontou a obrigação do Município de São Paulo de providenciar atendimento à população em situação de rua sob o formato de serviços socioassistenciais e atividades continuadas.²⁴ A manutenção das Tendras seria, para esse público, garantia do mínimo existencial relativo ao direito constitucional à dignidade humana, por dar acesso a lazer e higiene e, portanto, saúde.²⁵

Outro ponto levantado foi a ausência de discussão democrática quanto ao fechamento das Tendras. A decisão da prefeitura suprimiu consulta a importantes órgãos gestores de políticas setoriais, como o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS)²⁶ e o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua.²⁷

A Ação Civil Pública também levanta uma questão importante para além do serviço das tendras: a possibilidade de controle das políticas públicas pelo poder judiciário, fundamentada no sistema de freios e contrapesos, que afirma ser possível a intervenção jurisdicional quando os outros dois poderes não agem de acordo com suas funções.

O pedido formulado na ação foi de concessão de liminar para manutenção das Tendras Alcântara e Bresser, até que todos os conviventes fossem efetivamente encaminhados para serviços alternativos, sob pena de multa diária²⁸. Subsidiariamente, a Defensoria pediu a manutenção dos banheiros das tendras, dada a importância fundamental para garantia de higiene e saúde, necessidades de primeira ordem desse público.



O pedido liminar foi indeferido em primeira instância, com base em afirmação de que as Tendões são espaços extremamente precários, onde o serviço não deveria funcionar. Além disso, com base no art. 37 da Constituição Federal, argumentou-se que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e, portanto, cabe à Defensoria demonstrar invalidade, o que não teria sido comprovado nos autos. Além disso, o magistrado ressaltou o oferecimento do auxílio aluguel como medida adotada pela Prefeitura para remediar a situação.

A Defensoria interpôs agravo de instrumento, reforçando a ineficiência das medidas alternativas oferecidas pela Prefeitura de São Paulo, reiterando argumentos anteriores e lembrando que viadutos são utilizados na capital para diversas outras finalidades, como associações de bairro²⁹, base da polícia militar³⁰ e sacolão hortifruti³¹. Ademais, a substituição de três serviços por apenas um acarretaria concentração da oferta de um atendimento que deve ser em pequena escala, em atenção à heterogeneidade do grupo.

Em relação à promessa de concessão de auxílio aluguel como medida de solução para o caso, ressalta-se que as Tendões e o referido auxílio têm propostas distintas de prestação. Não se excluem enquanto política pública, mas não necessariamente são voltadas para o mesmo público. O benefício não atenderia às necessidades de todas as pessoas ligadas ao território e que se utilizam dos serviços da Tenda.

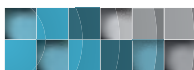
Sobre a urgência da medida, a Defensoria informou que a Tenda Bresser foi fechada, e o espaço onde funcionava está sob vigilância da Guarda Civil Metropolitana, enquanto a Tenda Alcântara, também fechada, foi ocupada por trabalhadores e pessoas que usavam o serviço, passando a funcionar de maneira auto-organizada. Em adição, a partir de visita ao Centro Cajuru, a Defensoria constatou que o serviço se encontrava subutilizado, pois o público das Tendões não migrara para lá.

Apesar do início desfavorável, em segunda instância, a decisão foi revertida³². A 13ª Câmara de Direito Público entendeu que é pertinente a antecipação da tutela recursal para manter abertos os Centros de Convivência para Adultos em Situação de Rua (Tendões) Alcântara Machado e Bresser, uma vez que cumpridos os requisitos legais.

De acordo com o relator, não havia demonstração de efetiva implementação, por parte da Prefeitura, de medidas alternativas imediatas para continuidade da prestação dos serviços oferecidos. É interessante notar que sua decisão é fundamentada na observância do princípio da dignidade humana e no objetivo de minimizar os prejuízos aos usuários dos serviços, atentando-se à função das Tendões como espaço de garantia de direitos fundamentais.

O Município de São Paulo apresentou embargos de declaração sustentando que não havia real fechamento das Tendões, mas sim sua realocação para o centro Cajuru, ignorando, dessa forma, os laços regionais estabelecidos pela população em situação de rua com os espaços das antigas Tendões. Os embargos foram rejeitados..

Essa mesma argumentação foi reiterada pelo Município em sua contestação, que buscava afirmar o centro Cajuru como alternativa mais ampla e de maior qualidade aos serviços anteriormente prestados pelas Tendões, sustentando ainda a insalubridade dos espaços sob os viadutos³³ e a impossibilidade jurídica de sua manutenção, ante vedação expressa por normas da



Prefeitura³⁴. O Município ainda arguiu que o ato de fechamento das tendas seria discricionário, não cabendo ao judiciário definir as prioridades a serem seguidas pelo Executivo.

Assim, o Município postulou a resolução do conflito em duas vias: a primeira, acerca da continuidade do serviço público de assistência social, teria sido remediada pela abertura de um novo centro de assistência social na região, com a manutenção dos banheiros até o esvaziamento do local (sendo essa manutenção apenas oferecida após a decisão no agravo de instrumento); e a segunda, acerca das moradias localizadas no entorno das Tendas, por meio da oferta de auxílio-aluguel³⁵.

Em réplica, a Defensoria afirmou que as alegações de insalubridade confundem os dois níveis do problema: os relatórios de insalubridade e de risco de incêndio dizem respeito à área onde estavam localizados os barracos, ou seja, a área externa à prestação do serviço em si. Ainda, ressalta que a maior parte dos usuários do centro Cajuru é oriunda de outro serviço, o Centro Comunitário São Martinho de Lima, que prestava serviços semelhantes aos do centro Cajuru, com oferecimento de refeições (principal diferença em relação às Tendas). Dessa forma, a demanda não estaria sendo integralmente suprida por esse novo serviço.

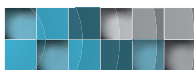
O Ministério Público apresentou parecer contrário às preliminares arguidas pelo Município, afirmando que “o Poder Executivo não tem discricionariedade para descumprir a Constituição Federal”³⁶, afirmando que iria manifestar-se acerca do mérito da questão após a produção de provas. Ainda, apresentou como prova estudo elaborado pelo Ministério Público acerca das Tendas, em que sustenta que o

serviço designado como TENDA está longe de atingir os objetivos a que se propõe e constitui-se, portanto, em mais uma manobra higienista, repetindo o modelo de “limpeza” em detrimento do acolhimento e encaminhamento adequado de seus usuários, ao mesmo tempo em que revitimiza e acentua a exclusão. O sugerido é que, gradualmente, as TENDAS possam ser transformadas em Centros Pop ou CREAS POP, como denominado na cidade de São Paulo.

Dessa maneira, o parecer do ministério Público, reconhecia as precariedades do serviço, ao mesmo tempo que entendia pela necessidade de serviços de atenção básica e da necessidade de fundamentação para seu fechamento.

O processo seguiu sendo impulsionado pelas juntadas de documentos, intimações de testemunhas e diligências processuais até 21 de outubro de 2016, quando seria realizada a audiência de conciliação, instrução e julgamento. Na ocasião, a audiência precisou ser redesignada para que fosse respeitada a sequência de oitiva das testemunhas. Marcada para 29 de novembro de 2016, a audiência não chegou a acontecer. A pedido da Prefeitura, que buscava negociar a questão, o juiz decidiu pela suspensão do processo durante 120 dias.

Cabe mencionar que a ACP nº 1049834-68.2015.8.26.0053 não foi a única judicialização do conflito. Em ações possessórias ajuizadas³⁷ sobre as Tendas, a prefeitura argumentou que sua manutenção proporcionava a deterioração das áreas do seu entorno, em consequência dos barracos supostamente erguidos em razão da existência do serviço, o que suscitava reclamação dos moradores da região. A URBE entrou com ação de reintegração de posse de área pública municipal, afirmando que estavam sendo ocupados bens de uso comum do



povo, notadamente logradouros públicos e baixos de viadutos, o que evidenciaria a existência de risco de morte e obstrução de vias públicas.

A reintegração foi deferida, mas também posteriormente suspensa, por solicitação da prefeitura, que alegou preferir que a desocupação se desse de forma voluntária e gradativa através de gestões por parte da SMADS. Esta supostamente coordenou o procedimento de inscrição e pagamento de auxílio habitacional aos ditos “invasores”, a fim de que, amistosamente e sem confronto com forças policiais, deixassem o local “indevidamente utilizado para fins de moradia precária”. Cerca de 259 famílias do entorno passaram a receber auxílio aluguel, segundo funcionários da gestão à época, em dados não confirmados. Para a área embaixo dos viadutos, a Prefeitura ajuizou ação possessória, cuja liminar também foi deferida.

Implicações e desdobramentos da Judicialização

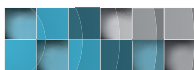
A gestão da municipalidade, à época do quanto descrito no presente texto, optou por realizar o fechamento das Tendas independentemente dos custos sofridos em virtude da judicialização. Na análise da CDHLG dois motivos principais nortearam essa opção: o ônus político da presença dos moradores de rua na região de crescente especulação imobiliária, que significava desconforto para os moradores de casas, apartamentos e empreendimentos da área ao redor, e também devido ao engajamento político dos funcionários dessas tendas, que se organizaram no Coletivo Autônomo de Trabalhadores Sociais (CATSO).

A Ação Civil Pública revelou-se como uma possibilidade de exercício de transparência pela Prefeitura, que, por meio de seus agentes, buscava mediar os interesses da população que não queria abandonar o serviço sem, no entanto, apresentar a motivação de suas escolhas, mencionando documentos e pareceres - apenas apresentados fisicamente no processo judicial - como maneira de refutar argumentos favoráveis às tendas.

Dessa forma, observamos a dificuldade da gestão local no diálogo com os cidadãos e indivíduos mobilizados a favor das Tendas, o que foi apenas viabilizado por via judicial, na qual a Prefeitura tomou posição firme contra as tendas em duas vertentes do conflito: uma referente às moradias instaladas na região, e outra referente à continuidade ou não do serviço público.

Discussões em torno de políticas públicas de moradia para a população em situação de rua permearam todos os espaços políticos acompanhados pela CDHLG. Os debates não se restringiram às tendas, mas se referiam especialmente às políticas sociais para assegurar o direito à moradia, que em regra não contemplam a população desempregada e precarizada, na faixa de zero a três salários mínimos, na qual se insere boa parte da população em situação de rua.

A política do aluguel social, dentre as disponíveis, é uma das alternativas mais adequadas para essa população, por permitir algum espaço de autonomia e escolha de região na qual se deseja morar. O que se questiona na maneira com que a política foi implementada na situação das tendas é o valor desse auxílio, muito inferior à média do aluguel em São Paulo, e o fato de que a Prefeitura só se dispôs a oferecer esse auxílio quando passou a atuar na remoção



das moradias precárias do espaço público, demonstrando um caráter reativo na assistência social, e não preventivo na proteção da população vulnerabilizada.

Diante do panorama descrito, a indagação central da CDHLG pode ser resumido da seguinte forma: qual o respeito das políticas públicas à autonomia e dignidade dessas pessoas? E, ainda, qual o sentido de abrir e fechar continuamente as políticas públicas de atenção pontual para a população em situação de rua na cidade, sem alcançar mudanças reais e aprofundando vulnerabilidades em suas vidas?

Tão logo encerrada a prestação do serviço, o espaço onde funcionava a Tenda Alcântara foi irregularmente ocupado pelos antigos usuários, o que permanece até a última edição deste artigo, em abril de 2017. Quase não há mais “malocas” no entorno, mas, em contrapartida, muitas pessoas dormem dentro da Tenda - o que justifica os colchões e cobertores que agora podem ser vistos lá, mas que antes não eram permitidos. Na Mooca o equipamento segue fechado.

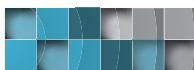
As três ações em que se discutia soluções para o público usuário das Tendias foram suspensas para negociação, o que é, a princípio, uma boa solução. Acontece que isso se deu em contexto de troca de gestões: as interrupções aconteceram em novembro de 2016, depois do resultado das eleições nas quais o então prefeito, Fernando Haddad, não foi reeleito. Não houve efetividade nas negociações sobre o caso durante a transição de governos. Em janeiro de 2017, João Dória assumiu a prefeitura e colocou a pasta de Assistência e Desenvolvimento Social sob a chefia da vereadora Soninha Francine. Em um primeiro momento de negociações, a então secretária mostrou-se disponível para a reabertura dos serviços.

A CDHLG e a DPE realizaram visita conjunta à Tenda Alcântara no começo de fevereiro, ocasião na qual se constatou que o espaço tem sido autogestionado. A prefeitura não cortou o fornecimento de água, de modo que os oferecimentos de banheiro, higiene pessoal e de roupas foram mantidos. Também seguem sendo realizadas atividades de convivência e encaminhamentos para albergues.

A ausência de prestação de serviço na Alcântara e na Bresser fora a preocupação central da ACP e de todo o conflito iniciado em 2015. Em 2017, o foco dos usuários é outro. Segundo alguns conviventes, não interessa mais que as Tendias sejam reabertas no modelo anterior, com gestão de uma Organização Social. Eles entendem que o convívio tem sido melhor desde que se propuseram a tomar conta do espaço sem esse tipo de interferência. Apontam como melhorias a instituição de uma cozinha coletiva - durante a visita, vimos alguns deles servirem de uma sopa numa grande panela - já que antes não era oferecido almoço pelo modelo de serviço (Centro de Convivência), e a possibilidade de ficarem abrigados no viaduto, caso não consigam vaga de pernoite.

Na visita, em breve reunião, os usuários indicaram para a DPE que poderiam desistir da ação, caso conseguissem ter a ocupação daquele espaço, em moldes de autogestão, regulamentada.

A DPE, desde a troca de gestão, vinha tratando da questão com a prefeitura, ao negociar com a nova Secretária da Assistência e Desenvolvimento Social, que tinha se mostrado favorável à questão. Mas um novo revés atingiu o caso: Soninha foi demitida, conforme



declarou, por escolher “trabalhar com os alicerces, com aquilo que é capaz de sustentar por mais tempo as ações, e que virão”, diferentemente do prefeito, que exigia “resultados visíveis” em curtos períodos de tempo.³⁸ A DPE vai precisar recomeçar todo o processo, conhecer o novo secretário e suas posições sobre o assunto, para mais uma vez articular soluções para o caso.

Algumas Considerações Finais

O que se evidencia nesse conflito, na presente análise, é que políticas públicas para população em situação de rua devem ser multifacetadas, intersetoriais, e não focadas em um único ponto - seja ele moradia, emprego, higiene ou saúde. Trata-se de uma população complexa, cujas necessidades são ligadas entre si - para que se mantenha um emprego, é necessário que se tenha, também, moradia adequada, saúde e higiene.

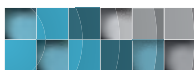
As Tendas se revelaram um espaço de exercício de direitos fundamentais em geral não reconhecidos para essa população: o lazer e a higiene, ainda que apenas durante o dia. Contudo, a abordagem adotada pela Prefeitura de São Paulo, no que diz respeito à gestão e resolução do conflito que as envolvia, foi bastante insatisfatória, por não se atentar às necessidades e demandas da população à qual era voltada a política pública. Passados quase dois anos do acirramento do conflito pelo fechamento das Tendas, outro caráter da política de assistência social em São Paulo emergiu: sua descontinuidade.

Ao narrar a trajetória de um adolescente em situação de rua, Taniele Rui (2010) observa as constantes criação, encerramento, alteração de proposta e mudanças de nomenclatura e endereço dos projetos voltados à essa população. Falta continuidade aos projetos, as prestações são constantemente reformuladas e os funcionários, em todos os âmbitos da política pública, rodiziam muito - o que pudemos constatar, na experiência da CDHLG, ser um drama vivido não somente na troca de gestões, como durante cada uma delas.

Ao mesmo tempo, o movimento de circulação e fragmentação do adolescente acompanhado pela autora continua intenso, impactado e ainda mais fragilizado pelas inconstâncias a que é submetido em todo o seu percurso nas ruas. Apesar de todos os argumentos contrários apresentados, e da celeuma instaurada em torno das Tendas, a Prefeitura voltou a abrir novos espaços denominados “Tendas” em 2016 - essas, realmente tendas de lona, criadas em caráter emergencial, para conter as mortes causadas pelo frio³⁹. Tentativas de negociar soluções para as Tendas Alcântara e Bresser continuaram a ser intentadas até o fim daquela gestão, o que se interrompeu com a mudança de prefeito em janeiro 2017 e, de novo, com a troca de chefia da pasta de Assistência e Desenvolvimento Social, em abril do mesmo ano, conforme descrito.

Desde o acirramento do conflito em torno das Tendas, muitas mudanças ocorreram: na gestão municipal, no serviço, na própria percepção dos usuários. E por todo o cenário posto, nada se sabe sobre quais posições vão ser tomadas pelo poder público e quais decisões recairão sobre o baixo do viaduto.

A dificuldade na racionalização das políticas é, assim, latente. A busca pela melhor configuração do serviço e o acúmulo de experiência na sua prestação são colocados de lado



diante da necessidade de reação a problemas imediatos. Sem uma análise e racionalização contínua das políticas públicas na cidade, a população em situação de rua permanece, sob a perspectiva da CDHLG, fragilizada, migrando entre um serviço a outro, sem encontrar algum que possa lhe dar a possibilidade de exercer todos os seus direitos fundamentais.

A judicialização, no caso em tela, permitiu, ainda que de maneira enviesada, o exercício da transparência por parte da Prefeitura. O aprofundamento das instâncias de participação e a priorização de uma política multisetorial para a população em situação de rua mostram-se como elementos necessários para a construção de políticas efetivas. O desafio da continuidade de políticas e serviços impõe-se como um gargalo para a efetivação de direitos.

Por fim, a dedicação da CDHLG a este tema, ao longo de dois anos, possibilitou o acompanhamento de parte deste ciclo. A produção de pesquisa e atuação em direitos humanos a partir desta experiência demonstra, a nosso ver, a necessidade de introduzir essas discussões no âmbito dos cursos jurídicos. A análise de políticas públicas, a produção de conhecimentos sobre políticas locais e o exercício da pesquisa e escuta qualificadas permitem que o direito expanda as fronteiras da dogmática - tantas vezes fechada e limitada-, de modo a possibilitar um ensino e prática jurídicos construtivos para a sociedade, contribuindo com a defesa de direitos e, também, com os gestores e gestoras das políticas públicas em suas tomadas de decisão.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Vera Ribeiro. What is the contribution of the dialogue with social sciences for Brazilian legal research? An analysis from an empirical study in the small claims criminal court in the city of Rio de Janeiro. *Brazilian Journal of Empirical Legal Studies*, v. 1, p. 40-58, 2014.

AMARAL, Denise Perroud. **A Rede de Atenção à População em Situação de Rua: possibilidades de interferência na definição e concretização de uma política pública na cidade de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. PUC São Paulo, 2010, p.162.

BECKER, Howard S. A Epistemologia da Pesquisa Qualitativa. In: **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 1, nº 2, jul. 2014, p.184-198.

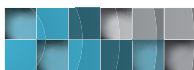
BRANDÃO LAPA, Fernanda. **Clínica de Direitos Humanos: Uma proposta metodológica para a educação jurídica no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014. p. 107

_____. **Clínica de Direitos Humanos: uma possibilidade de educação em direitos humanos para o ensino superior no Brasil**. In: VIII Encontro da ANDHEP – Políticas Públicas para a Segurança Pública e Direitos Humanos, 2014. p. 7

CEFAI, Daniel. **Provações corporais: uma etnografia fenomenológica entre moradores de rua de Paris**. Lua Nova [online]. São Paulo: 2010, n.79, pp.71-110.

COURTIS, Christian. La Educación Clínica como Práctica Transformadora. In: COURTIS, Christian; VILLARREAL, Marta (Coords.). **Enseñanza Clínica del Derecho**. México, ITAM, 2007.

DE LUCCA, Daniel. **A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua**. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.



_____, Daniel. **Nem dentro nem fora do albergue: transformações e usos de um dispositivo da assistência.** In: 34º Encontro Anual da Anpocs. Sobre periferias: novos conflitos no espaço público, 2010. Disponível em: <http://www.academia.edu/2711369/Nem_dentro_nem_fora_do_albergue>.

FAVRET-SAADA, Jeanne. “Ser afetado”. Cadernos de Campo, n. 13, 155-161, 2005.

GOMES, Janaína Dantas Germano. **O Ouvir como uma Prática de Direitos Humanos: reflexões sobre as atividades da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama.** In: NICÁCIO, Camila *et al* (coord): Clínicas de Direitos Humanos e o Ensino Jurídico no Brasil: da crítica à prática que renova. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2017.

GONÇALVES, Bruna Adelita; NASCIMENTO, Frederico Fraga; CASTRO, Gabriella Oliveira. **Tendas: entre o antes, agora e o depois.** São Paulo: 2014. Disponível em: <<https://luizgama.files.wordpress.com/2014/02/projetotendas.pdf>>

KANT DE LIMA, Roberto; BAPTISTA, Bárbara L. G. **O desafio de realizar pesquisa empírica no direito: uma contribuição antropológica.** São Paulo, 2010. Disponível em <http://www.uff.br/ineac/sites/default/files/o_desafio_de_realizar_pesquisa_empirica_no_dir_eito.pdf>.

MIRANDA, Juliana Rocha; MASSARO, Heloisa Maria Machado; JACOB, Fauzi Mozes; GONÇALVES, Bruna Adelita; NASCIMENTO, Frederico Fraga; CASTRO, Gabriella Oliveira. **Os Espaços de Convivência para a População em Situação de Rua em Debate.** São Paulo: 2015. Disponível em: <<https://luizgama.files.wordpress.com/2014/02/policy-tendas-20151.pdf>>.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **O trabalho do Antropólogo.** São Paulo: Editora Unesp, 2000.

RIBAS, Luciana Marin. **Acesso à Justiça para a população em situação de rua: um desafio para a Defensoria Pública.** Dissertação de mestrado apresentada à PUC-SP. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/6390/1/Luciana%20Marin%20Ribas.pdf>>, 2014.

RUI, Taniele. **Relato de um impasse de pesquisa: Introdução à trajetória de Nando.** Revista de Antropologia Social dos Alunos do PPGAS-UFSCar, v.3, n.1, jan.-jun., p.353-373, 2010

⁵ Atualmente, o orientador é o Professor Calixto Salomão Filho e a coordenadora Janaina Dantas Germano Gomes, mestre em Direitos Humanos pela FD-USP. Na época de realização deste trabalho, também era coordenador Alcyr Barbin Neto graduado em Direito pela FDUSP.

⁶ Ainda que voltada a todos os alunos de graduação, a Clínica de Direitos Humanos sempre foi composta majoritariamente por mulheres. Em contato com outras clínicas de direitos humanos temos encontrado o mesmo perfil e iniciado, em nossos espaços de formação, uma constante reflexão sobre essa feminização da prática de direitos humanos, sobre a qual ainda há pouca bibliografia.

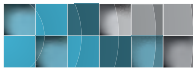
⁷ O salário dos coordenadores é pago pelo Centro Acadêmico XI de Agosto. Há, eventualmente, bolsas de apoio à permanência para as alunas.

⁸ Nos termos do parágrafo único do art. 1º do Decreto Federal nº 7053/2009: “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.”

As causas da situação de rua são bastante diversificadas, mas, em São Paulo, no geral, estão relacionadas com a lógica de uma cidade excludente, seja do ponto de vista da lógica urbana, do mercado de trabalho ou da fragilidade das relações tipicamente estabelecidas em uma metrópole.

⁹ Mais informações em: <http://www.sefras.org.br/portal/servicos/centro-franciscano-de-protecao-e-atendimento-a-populacao-de-rua-cha-do-padre>

¹⁰ Os trabalhos realizados pela CDHLG estão disponíveis em: <https://luizgama.wordpress.com/producao-academica/>



¹¹ As visitas ocorreram, a princípio, semanalmente. Com o intuito de fazer ouvidorias nas Tendas e no Chá do Padre, nosso grupo dividia-se para estar nos dois espaços todas as quartas-feiras. Ao longo do semestre fez-se opção por idas quinzenais com toda a equipe.

¹² Nas Tendas Bresser, Alcântara Machado e Mooca eram realizadas assembleias periodicamente, com a finalidade de definir as regras de convívio, como as relativas ao tempo de banho e programação da televisão. Nesses três espaços, em especial, merece destaque a postura dos funcionários, que se mostravam bastante engajados na defesa dos interesses dos conviventes diante do poder público municipal.

¹³ Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua - Comitê PopRua, instituído em 26/03/2013 pelo Decreto 53.795 de 2013.

¹⁴ Disponível em

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2015/censo/FIPE_smads_CENSO_2015_coletivafinal.pdf. Segundo o censo, existem 15.905 pessoas em situação de rua em São Paulo.

¹⁵ Lei municipal 15.918/2013, disponível em:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/legislacao/index.php?p=150038

¹⁶ Disponível em

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protecao_social_especial/index.php?p=28940

¹⁷ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/08/1496787-moradores-de-rua-invadem-secretaria-contr-a-fim-de-espacos-de-convivencia.shtml>, acesso em 27/07/2016.

¹⁸ <https://luizgama.files.wordpress.com/2014/02/policy-tendas-20151.pdf>

¹⁹ De acordo com Deliberação nº 69 do Conselho Superior da Defensoria Pública (CSDP), o art. 53 e incisos da Lei Complementar nº 988/2006 e o art. 3º da Deliberação nº 38 do CSDP, são atribuídas ao Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos as demandas de maior complexidade, amplitude e relevância, em razão da matéria ventilada e/ou por ausência de órgão de execução da DPE.

²⁰ Disponível em:

<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=60988&idPagina=3086>, acesso em 27/07/2016.

²¹ Cópia do ofício foi apresentada pela Defensoria junto à ação civil pública.

²² Não se procura, aqui, fazer um relato minucioso de todos os eventos jurídicos ocorridos na ação - que tramita publicamente em processo digital - mas sim destacar pontos relevantes da ação em relação com o serviço a que visa proteger. O processo pode ser consultado no site do TJ-SP.

²³ Art. 3º, II, Lei municipal nº 12.316/97.

²⁴ Art. 23 e art 15, inciso V da Lei nº 8.742/93; art. 1º do Decreto Federal nº 7.053/09 e art 1º da Lei municipal nº 12.316/97.

²⁵ Art. 1, III, art. 6 e art 196 da Constituição Federal; art. 5º, I, do Decreto Federal nº 7.053/09 e art. 3º, I, da Lei municipal nº 12.316/97 e Lei Municipal nº 15.918/2013.

²⁶ Art. 30 da Lei nº 8.742/93.

²⁷ Art. 3º do Decreto Municipal nº 53.795/2013.

²⁸ Multa de R\$ 50.000,00 por dia de descumprimento.

²⁹ Por exemplo, a APGC, localizada em viaduto localizado nas proximidades da Praça 14 Bis (Bela Vista).

³⁰ Em viaduto localizado sob a rua General Carneiro (Centro)

³¹ Em viaduto na intersecção entre a avenida Brigadeiro Luiz Antônio e a rua Treze de Maio (Bela Vista).

³² Agravo de Instrumento n. 2266996-40.2015.8.26.0000.

³³ Conforme relatórios elaborados pela Prefeitura e pela Defesa Civil - fls. 456 a 476 dos autos.

³⁴ Conforme Resolução 109 de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS e aprovada como serviço regular da Assistência Social do Município de São Paulo pela Portaria 46 de 2010 da SMADS, aprovada pelo Conselho Municipal de Assistência Social – COMAS

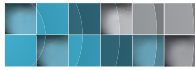
³⁵ O Município apresenta nos autos declarações de antigos moradores dos “barracos” de que receberam seu auxílio moradia, autorizando assim o desfazimento da habitação anterior.

³⁶ Fls. 703-709 dos autos.

³⁷ Ações de Reintegração de Posse nº 1040941-88.2015.8.26.0053 e nº 1049763-66.2015.8.26.0053.

³⁸ Mais informações disponíveis em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,apos-demissao-soninha-vai-a-camara-e-diz-que-doria-queria-resultados-visiveis,70001743252>

³⁹ Fonte: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/06/prefeitura-vai-instalar-tendas-para-moradores-de-rua-no-centro-de-sp.html>. Acesso em 30/07/2016.



A atuação extrajudicial da Defensoria Pública e a possibilidade de intervenção em graves problemas sociais

The extrajudicial performance of the Public Defender's Office and the possibility of intervention in serious social problems

Wilherson Carlos Luiz

Agente de Defensoria Pública Sociólogo do Núcleo Especializados de Cidadania e Direitos humanos. Bacharel em Ciências Sociais e Direito pela USP.
wcluiz@defensoria.sp.def.br

Resumo

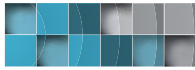
O objetivo do presente artigo é expor como a Defensoria Pública pode contribuir extrajudicialmente para a elaboração de estratégias que promovam a proteção de direitos de segmento social extremamente vulnerável como a população em situação de rua. Como método, foi eleito a análise do processo de construção do decreto municipal sobre as atividades de zeladoria urbana (DECRETO Nº 57.069, DE 17 DE JUNHO DE 2016 Dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana.). Na reconstrução dos fatos e análise do processo, identifica-se alguns dos fatores que determinam a histórica violação de direitos e marginalização social a que estão submetidas as pessoas em situação de rua. Como conclusão podemos apontar como o fenômeno da situação de rua é encarado com políticas públicas precárias e inconsistentes, que não conseguem abordar em toda sua complexidade um fenômeno social multifacetado que demanda estratégias de abordagem de caráter interdisciplinar e transversal e como ações políticas irrefletidas podem comprometer a expansão e conquistas de direitos desse segmento populacional.

Palavras-chave: População em situação de rua; Marginalização social; Atuação extrajudicial; Política pública.

Abstract

The purpose of this article is to explain how the Public Defender's Office can contribute extrajudicially to the elaboration of strategies that promote the protection of the rights of a extremely vulnerable social segment such as the street population. As a method, it was chosen the process of construction of the municipal decree on urban janitorial activities (DECREE No. 57.069, OF JUNE 17, 2016. It provides procedures and the treatment of the street population during the execution of urban janitorial actions). In the reconstruction of the facts and analysis of the process, one identifies some of the factors that determine the historical violation of rights and social marginalization to which street people are subjected. As a conclusion, we can point out how the phenomenon of the street situation is faced with precarious and inconsistent public policies, which cannot address, in all its complexity, a multifaceted social phenomenon that demands strategies of approach of interdisciplinary and transversal character and how unthinking political actions can compromise the expansion and achievement of rights of this population segment.

Keywords: Homeless People; Social marginalization; Extrajudicial performance; Public policy.



Introdução

Este artigo analisa, a partir da discussão de um caso concreto, as possibilidades da Defensoria Pública, mediante atuação extrajudicial, intervir em graves problemas sociais que historicamente afligem a população em situação de rua na cidade de São Paulo. Em abril de 2015 o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos foi acionado para prestar atendimento a um grupo de trabalhadores de coleta de materiais recicláveis que tiveram suas carroças apreendidas por funcionários da Prefeitura Municipal de São Paulo.

A partir desse pedido de providências encaminhado ao NECDH foi possível compreender com clareza os mecanismos de violência e exclusão que o próprio Poder Público impõe às pessoas em situação de rua. Seja pela ausência de políticas públicas eficientes, seja pelo trato diário dispensado pelos agentes públicos, diversos fatores concorrem para submeter esta população a condições extremas de violência e privações.

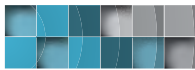
Por fim, analisando o processo de construção de normativa municipal passível de refrear os mecanismos de violência que recaem sobre esse público, foi possível perceber como são frágeis e suscetíveis de recuos a qualquer momento a elaboração de estratégias para promover e proteger os direitos das pessoas em situação de rua.

Atendimento da população em situação de rua pela Defensoria Pública

Os problemas relativos aos direitos da população em situação de rua no que tange aos serviços públicos ofertados e sobre o relacionamento de agentes públicos no trato com essa população, sempre chegaram de forma pontual aos locais de atendimento da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP). Com a organização do atendimento jurídico destinado exclusivamente à população em situação de rua a partir de setembro de 2011, essa pauta de demandas específicas se tornou frequente e passaram a chegar sistematicamente à Defensoria Pública da Capital.

Foi a partir do contato com entidades e pessoas com histórico de trabalho com a população em situação de rua que o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos (NECDH) concluiu que poucas pessoas nessa condição se dirigiam aos polos de atendimento da DPESP, sobretudo em virtude da condição de especial vulnerabilidade e dificuldade de sustentarem suas demandas perante os órgãos públicos, de modo que era necessário organizar um fluxo de atendimento diferenciado para que as pessoas em situação de rua tivessem acesso facilitado aos atendimentos realizados pela Defensoria Pública de São Paulo.

De setembro de 2011 a meados de 2014, a DPESP realizou atendimento especializado a este segmento no local conhecido como “Chá do Padre”, na região central da cidade, em parceria com a Defensoria Pública da União. No início de 2014, após longo período de avaliação do trabalho desenvolvido pela DPESP no espaço do “Chá do Padre”, deliberou-se pela absorção desses atendimentos pela Unidade Atendimento Inicial Cível da Capital, embora ainda



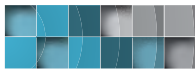
com fluxo específico. Essa experiência foi a primeira, na Instituição, a contar com um fluxo diferenciado para atendimento à população em situação de rua.

A organização do atendimento voltado exclusivamente para a população em situação de rua além de facilitar o acesso a DPESP aos cidadã/os que dela mais precisam, também possibilitou à instituição conhecer em profundidade os principais gargalos e deficiências da política pública de atendimento às demandas dessa população, pois além dos problemas relativos à própria estruturação da política em si, também foi possível diagnosticar que muitas violações decorrem da maneira como os órgãos públicos responsáveis atuam no trato diário com o fenômeno social das pessoas em situação de rua. Desde o início, a atuação interdisciplinar contribuiu de forma substancial para a qualificação da atenção direcionada a essa população pela DPESP e identificação dessas questões. O trabalho interdisciplinar e a articulação com a rede de serviços são fundamentais para o acompanhamento destes casos, pois possibilita o olhar mais ampliado sobre as demandas apresentadas e, muitas vezes, a sua resolução pela via extrajudicial.

Anteriormente à organização do atendimento jurídico destinado exclusivamente à população em situação de rua, as demandas coletivas e difusas desse público normalmente chegavam ao NECDH em forma de denúncias feitas por entidades e pessoas com histórico de atuação com essa população. No NECDH existem diversos procedimentos administrativos sobre a temática. Esses PA's versam sobre apreensão arbitrárias de bens e pertences pessoais, denúncias de abuso de autoridade e violência policial, denúncias sobre as condições físicas e sanitárias de centros de acolhida, acompanhamento de políticas coletivas como os decretos emergenciais relativos as operações baixas temperaturas, falta de água em equipamentos públicos e acompanhamento de políticas de moradia para população em situação de rua.

O atendimento massificado e cotidiano da população em situação de rua se revelou de fundamental importância para que a DPESP se apropriasse e compreendesse de forma direta, através dos relatos das pessoas que sofrem na pele com as mazelas da política pública, uma série de questões e problemas estruturalmente postos. Nesse sentido, também é de fundamental importância os atendimentos itinerantes e atividades de visitaçao e inspeção que o NECDH esporadicamente realiza em equipamentos públicos de atendimento à população em situação de rua, pois são as constatações *in loco* e a vivacidade dos relatos que podem instruir qualificadamente a atuação da Defensoria Pública.

Nessas atividades o NECDH recebe reiteradamente denúncias sobre a atuação do Poder Público Municipal, dando conta de ações de constrangimentos à liberdade individual dos cidadãos sem qualquer amparo legal e sobre a apreensão arbitrárias de bens e pertences que se encontram na posse e/ou propriedade de pessoas em situação de rua. Essas denúncias recaem sobretudo em agentes da Guarda Civil Metropolitana (GCM) e equipes de zeladoria urbana das Subprefeituras que realizam intervenções em espaços públicos regularmente utilizados como local de permanência cidadãos em situação de rua. Normalmente, o relatado nas denúncias segue um roteiro previsível: em diversas intervenções, funcionários uniformizados a serviço das Subprefeituras e Guardas Civis Metropolitanos promovem a apreensão de objetos pessoais –

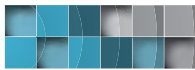


sacos, sacolas, colchões, barracas, papelões utilizados para dormir, roupas e outros objetos – e, em caso de eventual resistência, a Guarda Civil Metropolitana reage de maneira truculenta, de modo a dar continuidade à ação. Em resumo, os relatos se referem a subtração de objetos pessoais, da posse de seus proprietários, numa ação que não lhes esclarece o destino dos bens apreendidos e quais procedimentos poderão ser adotados para recuperá-los¹.

Ante essa multiplicidade de demandas e abordagens do problema o NECDH já havia acumulado considerável material sobre violência institucional contra a população em situação de rua, mas foi em abril de 2015 que as possibilidades de intervenção estrutural sobre essas questões de fato se concretizaram. Nesta data o NECDH foi acionado por agentes redutores de danos e trabalhadores sociais atuantes na região da cidade de São Paulo conhecida como “Cracolândia”, dando conta que estavam ocorrendo diversas intervenções de limpeza urbana e zeladoria, apreendendo de forma violenta e truculenta, bens e pertences de pessoas em situação de rua. Segundo os relatos, diversas pessoas conviventes no território tiveram suas carroças de recolha de materiais recicláveis apreendidas por equipes da Prefeitura, sob o argumento de que referidos equipamentos de trabalho eram utilizados para prática de crimes, como tráfico de drogas. No mesmo período outras ações semelhantes aconteceram em outros pontos da cidade, como na região da Praça 14 Bis e na região da Mooca.

A partir dessas informações, a equipe do NECDH foi até os territórios em que ocorreram as ações prestar atendimento jurídico às pessoas que tiveram seus bens e pertences pessoais apreendidos. Constatadas as violações aos direitos das pessoas em situação de rua, o NECDH oficiou os órgãos públicos responsáveis que em resposta alegaram que as carroças das pessoas que viviam na região da “Cracolândia” foram apreendidas em razão da sua suposta utilização, ou facilitação, para o tráfico de drogas. Segundo a Guarda Civil Metropolitana, o livre trânsito de carroças na região, facilitaria o tráfico local de drogas ilícitas, seja favorecendo espaços escondidos para o uso, ou mesmo transportando drogas de outras partes da cidade para a região da “Cracolândia”.

Analisando a dinâmica dos fatos, a narrativa formulada pelas pessoas sobre as quais recaíram as ações de apreensão das carroças e as respostas oficiais dadas pela Prefeitura, foi possível concluir que a lógica de funcionamento e o padrão de atuação dos órgãos municipais se pautavam muito mais por uma racionalidade técnico administrativa de limpeza e segurança urbana do que de atenção e cuidados com cidadãos em condição de extrema vulnerabilidade. A arbitrariedade e irregularidade das ações de apreensão das carroças ficaram ainda mais patentes com o argumento de que as carroças eram utilizadas para o tráfico de drogas, pois se assim o fosse, as apreensões deveriam ser acompanhadas de uma investigação criminal e, quando o caso, de prisão dos envolvidos e apreensão dos objetos utilizados para a prática do crime. Todavia, o que ocorreu foi a tentativa de utilização por parte do Poder Público Municipal de uma justificativa inidônea para a apreender administrativamente os instrumentos de trabalhos de pessoas extremamente vulneráveis, pois, juridicamente, se houvesse crime, a apreensão também deveria ser em um processo de apuração criminal, sendo completamente inadequada a apreensão administrativa, sem observar devido processo legal administrativo.



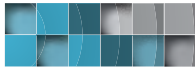
A situação/trajetória de rua acarreta às pessoas que se encontram nessa condição o crescimento exponencial dos fatores de riscos a graves violações de direitos humanos que poucas situações sociais de nosso contexto urbano oferecem, ou seja, viver nas ruas apresenta-se como resultado de uma série de violações de direitos ao mesmo tempo que enseja e potencializa novas violações.

Todo cidadão tem direito à propriedade e à posse, e obviamente a situação de rua não influi em nada neste direito. Assim, quando os bens e pertences pessoais da população em situação de rua são apreendidos por agentes públicos sem qualquer esclarecimento ou informação sobre a forma e mecanismos para reavê-los ou para onde serão levados, claramente é violado os direitos dessas pessoas. Nesses casos, a violação do devido processo legal administrativo se reveste ainda de maior gravidade, na medida em que os parques pertences e objetos pessoais das pessoas em extrema condição de marginalização social são retirados e, além de não haver qualquer orientação sobre os meios de impugnação e recuperação, ainda são tratados como se lixo fossem. No caso específico das carroças, além de serem instrumento de trabalho e principal meio de vida das pessoas, muitos trabalhadores se utilizam das carroças como local para repouso e guarda de bens pessoais como roupas, remédios, livros, alimentos, documentos e animais de estimação.

O caso da apreensão das carroças é paradigmático do tratamento historicamente dispensados aos cidadãos e cidadãs em situação de rua da cidade de São Paulo, pois sintetiza de forma expressiva a maneira como muitas políticas públicas destinadas à população em situação de rua são precariamente estruturadas e deficientes, sendo, igualmente, o tratamento dispensado a esses cidadãos em diversos contextos, eivados do início ao fim de práticas autoritárias e violadoras de direitos. Por exemplo, cotidianamente, chegam ao atendimento da DPESP diversas reclamações e denúncias sobre a qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. Seja em relação à forma como as regras são aplicadas², seja em relação à própria concepção do serviço que, na visão de muitos usuários, funcionam sob uma dinâmica que lhes impõem uma relação de submissão que em nada favorece o processo de construção da autonomia³.

Atualmente, não existem no município de São Paulo equipamentos públicos de abrigo com estrutura para receber as pessoas que trabalham como catadores de materiais recicláveis com carroças, de modo que, necessariamente, ainda que a pessoa opte por pernoitar em algum centro de acolhida, a carroça forçosamente permanecerá nas ruas. A própria dinâmica de trabalho dos catadores que se utilizam de carroças não se adéqua às regras de horário e inclusão nos centros de acolhidas, pois, na recolha dos materiais recicláveis, muitos mantêm rotinas e horários que não se coadunam com as regras estabelecidas pela rede de abrigo⁴, e ante a escolha entre abrigar-se ou assegurar sua rotina e fonte de renda, quase a totalidade dos carroceiros preferem a segunda opção.

Ante o exposto, tendo em vista a magnitude e complexidade das demandas e a multiplicidade do perfil⁵ da população em situação de rua da Capital, foi em relação aos catadores de materiais recicláveis que tiveram seus instrumentos de trabalho irregularmente



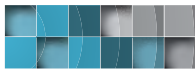
apreendidos (Cf. CATRACA LIVRE, 2016) que foi possível à DPESP, a partir de um caso aparentemente bastante singular, interferir na agenda do Poder Público Municipal para mudança de paradigma em relação a atuação do poder público no trato com a população em situação de rua.

Histórico de elaboração do Decreto

Em julho de 2015, após o NECDH oficiar a Prefeitura requisitando informações sobre a apreensão das carroças, houve uma reunião na Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos⁶ em que também participaram a Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, o Secretário Municipal de Segurança Urbana e representantes da Secretaria de Coordenação das Subprefeituras. Essa reunião foi bastante importante e emblemática pois foi nessa ocasião em que DPESP conseguiu expor de forma detalhada e contundente todo o repertório de violações sofridas pela população em situação de rua que historicamente vinha registrando e tentando encaminhar. Esse conjunto de informações, juntamente com o caso específico da apreensão irregular das carroças, formou uma contextualização bastante abrangente do quadro de violações que sempre recaiu e recai sobre a população em situação de rua na cidade de São Paulo. Ante o panorama traçado, os representantes da Prefeitura ficaram impossibilitados de negligenciar a dramaticidade dos fatos ou oferecerem respostas evasivas. Essa reunião também foi fundamental porque pela primeira vez o fenômeno da situação de rua ganhava projeção interdisciplinar e intersecretarial em sua abordagem, e todos os Secretários e Secretária presentes se comprometeram a atuar para combaterem aquele estado de coisas.

Desde esse primeiro encontro com a Prefeitura foi aventada a possibilidade de construção de um modelo de protocolo de conduta a ser seguido nas operações de limpeza e zeladoria urbana que vinculasse a atuação de qualquer agente público, de qualquer secretaria envolvida nessas operações, independentemente de a coordenação de zeladoria ser composta por funcionários da Prefeitura, e as empresas de limpeza serem terceirizadas. Essas questões, sob qualquer parâmetro do direito administrativo, parecem triviais e óbvias, mas é impressionante como questões prosaicas precisam ser formuladas com clareza e precisão para não se permitir que a burocracia estatal no desempenho de suas atividades enseje, inadvertidamente ou não, a violação de direitos dos cidadãos em situação de rua, ou seja, além da vontade e comprometimento político em alterar a ordem das coisas é preciso conhecer em detalhe o funcionamento de processos e atividades administrativas básicas, como os procedimentos de zeladoria e limpeza urbana.

A despeito da quantidade de queixas, denúncias e registros de violações já acumuladas, no município de São Paulo sempre foi comum que órgãos públicos sem qualquer competência funcional para abordagem social, como a GCM, por exemplo, abordassem pessoas em situação de rua. Da mesma forma, sempre foi usual que as equipes de limpeza urbana, serviço eminentemente prestado por empresas terceirizadas recolham bens e pertences das pessoas que



vivem nos espaços públicos objetos da ação de limpeza e os descartassem como se fossem lixo. Foi nessa reunião que funcionários dos setores técnicos que coordenam as operações de zeladoria e limpeza expuseram que os serviços de varrição e lavagem de ruas e praças eram prestados por funcionários terceirizados e que os serviços de zeladoria eram realizados por funcionários da Prefeitura. Ante essa informação, a própria Secretária Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, Luciana Temer, afirmou não haver mesmo sentido em uma empresa de limpeza retirar bens e pertences das pessoas, e que essa situação deveria ser modificada. A Secretária declarou que o estabelecimento de um protocolo poderia ser um bom começo, reiterando que eventuais objetos que ocupem o espaço só pudessem ser retirados quando seguidos de um protocolo estrito, sob a fiscalização de representantes da Prefeitura e não mais realizado por funcionários terceirizados.

Com a compreensão desse cenário a ideia que norteou a elaboração do protocolo foi o esclarecimento das prerrogativas e responsabilidades de todos os agentes públicos que tomam parte nessas ações, expondo as hipóteses estritas em que estas ações poderiam se realizar e a devida separação entre as atribuições dos serviços de zeladoria urbana e serviços de limpeza. No lançamento oficial do decreto, a justificativa do prefeito pontuou essa linha de raciocínio:

Essas normas, 95% delas, já existem e são a prática do que deveria ser esse tipo de atuação. Mas, é preciso compreender que temos 20 mil servidores envolvidos nesse trabalho, entre os funcionários das empresas terceirizadas de limpeza, agentes das subprefeituras e os guardas civis, por isso, é importante ter uma norma única que norteie esse trabalho. Isso não só garantirá que as pessoas em situação de rua sejam respeitadas, mas também dará força aos servidores para atuarem de forma correta e clara. (Cf. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO).

O saldo mais positivo dessa primeira reunião, foi a sugestão do Secretário Municipal de Cidadania e Direitos Humanos, Eduardo Suplicy, para que NECDH enviasse uma minuta com recomendações e sugestões de dispositivos para elaboração do protocolo para que os órgãos técnicos da Prefeitura se manifestassem sobre a viabilidade da construção diretrizes sobre o procedimento que as Secretarias deveriam ter com essa população, tendo em vista a natureza dos trabalhos desempenhados sob suas responsabilidades, ao mesmo tempo que fornecessem esclarecimentos sobre esses trabalhos.

Em agosto de 2015 o NECDH enviou a Prefeitura uma minuta de protocolo cujo objetivo principal era fazer cessar os abusos e violações de direitos por parte de agentes públicos contra a população em situação de rua, protegendo o direito à posse e à propriedade de seus bens. A minuta de protocolo dispunha sobre os procedimentos e a maneira que os agentes públicos responsáveis pela zeladoria e limpeza urbana deveriam tratar a população em situação de rua. O texto sugerido procurou delimitar em alguma medida os agentes responsáveis pelos trabalhos, os horários e dias em que as ações preferencialmente poderiam ocorrer, incluindo mecanismos de diálogo, mediação de conflitos e de informação e comunicação prévia sobre a realização das operações, além de destacar o que é permitido e proibido ser feito ou retirado das áreas públicas pelos funcionários da Prefeitura, constando ainda com uma seção sobre os



princípios que devem nortear o trabalho com a população em situação de rua.

A minuta sugerida ficou sob análise das Secretarias Municipais envolvidas até a segunda quinzena de setembro de 2015, quando foi realizada uma segunda reunião⁷ para apreciação das disposições sugeridas pelo NECDH. Nessa segunda reunião alguns pontos da minuta sugerida foram parcialmente questionados pelos órgãos técnicos da Prefeitura em virtude da alegada dificuldade em implementá-los. Em alguns pontos a alegada dificuldade era plenamente aceitável e procedente, sobretudo tendo em vista que as sugestões elaboradas pela NECDH foram baseadas nas denúncias sobre a atuação do Poder Público Municipal, informando apreensões arbitrárias de bens e pertences que se encontravam na posse e/ou propriedade de cidadãos em situação de rua, ou seja, as recomendações foram elaboradas tendo em consideração as reiteradas notícias de abusos e constrangimentos à liberdade individual dos cidadãos em situação de rua praticados por servidores públicos sem amparo legal, e não em observação sobre as rotinas e procedimentos de trabalho dos órgãos envolvidas nas atividades de limpeza e zeladoria urbana.

Destaca-se que as principais dificuldades apontadas pelos Secretários Municipais eram muito mais de natureza operacional do que propriamente contrariedade aos princípios de direitos humanos norteadores da formulação das disposições. Por exemplo, foram apontados como dificuldade fatores como a capacitação das equipes de zeladoria de cada território da cidade, a forma mais eficiente de assegurar a divulgação prévia das atividades de limpeza, ou a necessidade de se especificar para além de um rol exemplificativo os itens portáteis de sobrevivência, ou seja, definir de forma mais objetiva possível os bens portáteis e essenciais à sobrevivência nas ruas. Ao final dessa reunião, ficou como encaminhamento principal o aperfeiçoamento da redação de alguns pontos controversos da proposta, contemplando alguns esclarecimentos sugeridos, bem como incluir outras Secretarias na discussão.

Após essas rodadas presenciais de construção da proposta de protocolo, com a evolução da discussões, parecia que a normativa efetivamente saíria do papel, mas no início de janeiro de 2016 em uma reunião na Secretária Municipal de Segurança Urbana, já sob a chefia do Secretário Benedito Mariano, com as presenças da Secretária Municipal de Assistência de Desenvolvimento Social, Luciana Temer, do Secretário Municipal de Direitos Humanos, Eduardo Suplicy e do Subprefeito da Sé, Alcides Amazonas, as conversas que a princípio seriam para finalizar a proposta de protocolo já sugerida, foram direcionadas para a proposta de elaboração de um “guia de orientações” para a GCM que pouco contemplava as disposições da proposta anterior.

Segundo a versão do Secretário Municipal de Segurança Urbana, o projeto de guia contemplava cerca de 80% da minuta de protocolo proposta pela DPESP, sendo que a proposta de guia de orientação já havia sido discutida com as lideranças do movimento de população em situação de rua. Contrário à tese apresentada, o NECDH argumentou que um simples guia não satisfaria a necessidade de segurança jurídica e a observância do devido processo legal administrativo, bem como não vincularia a atuação de outros servidores e funcionários terceirizados que não se encontrasse sob a responsabilidade hierárquica da GCM.



O próprio Subprefeito da Sé justificou que as disposições anteriores sugeridas pela DEPSP em certa medida incorriam em diversas “impossibilidades técnicas”, pois nas atividades de limpeza e zeladoria, somente na região central eram necessários trinta e seis caminhões por semana para retirada de objetos e que, segundo suas palavras, 99% do material recolhido era lixo. Um detalhe importante informado pelo Subprefeito foi o de que essa massa de material recolhido não passava por nenhuma triagem que distinguisse o que é lixo e o que é bem material e pertences de alguma utilidade para a pessoa que se encontra na rua, sendo tudo encaminhado para o lixo.

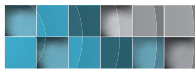
Essa reunião foi bastante tensa, pois a despeito da participação dos Secretários de Direitos Humanos e Assistência Social, predominou o discurso de defesa social e de segurança pública em detrimento dos direitos à posse, propriedade e estratégias básicas de sobrevivência nas ruas de que se valem as pessoas que assim se encontram⁸. A coordenadora do NECDH Daniela Skromov, explicou ao Subprefeito e aos demais presentes à reunião, que o direito à posse e à propriedade dos itens necessários à sobrevivência na rua deve preponderar em relação às necessidades de zeladoria urbana e que isto poderia ser sustentado juridicamente com diversas teses protetoras de direitos fundamentais, sobretudo tendo em vista que era a própria omissão da Prefeitura em prover serviços e equipamentos de atendimento essenciais que motivavam a permanência das pessoas nas ruas.

Foi a partir dessa reunião que começou a ficar claro para o NECDH que qualquer tentativa de estabelecimento de protocolos que contivessem os abusos e irregularidades por parte dos agentes públicos nas ações de zeladoria urbana e limpeza não seria tarefa tão simples como se afigurou após as primeiras reuniões. Diante desse novo cenário a coordenadora do NECDH pontuou que seria fundamental que a Prefeitura Municipal se posicionasse sobre um ponto considerado essencial à manutenção dos objetivos principais da elaboração do protocolo, isto é, que a Prefeitura se posicionasse sobre a efetiva possibilidade de transformação do “guia/cartilha de orientação” sugerido pela Secretaria de Segurança Urbana em alguma espécie normativa mais abrangente como decreto ou portaria intersecretarial, contemplando as disposições sugeridas pelo NECDH, e que vinculasse todos os funcionários que tomassem parte nas atividades de zeladoria e limpeza urbana.

Após essa reunião os espaços de discussão presencial deixaram de ocorrer e ante a aparente demonstração de desinteresse da Prefeitura em fazer avançar a construção do protocolo, o NECDH começou a preparar um termo de ajustamento de conduta que conseguisse dar efetividade às disposições sugeridas, porém, alguns eventos completamente alheios a esse processo de construção se combinaram para que a iniciativa efetivamente saísse do papel.

Lançamento do Decreto

No início do mês de junho de 2016 prefeito Fernando Haddad deu uma declaração pública afirmando que as ações de zeladoria visavam sobretudo impedir a favelização de praças públicas (Cf. FOLHA DE SÃO PAULO, 2016). Sob qualquer contexto a expressão utilizada já



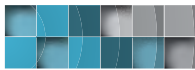
seria passível de críticas, mas o momento em que a declaração foi dada a tornou ainda mais infeliz, pois ocorreu no mesmo momento em que graves denúncias contra a GCM foram noticiadas por diversos meios de comunicação e por representantes da sociedade civil organizada. De acordo com as reportagens (Cf. RIBEIRO e CORDEIRO, 2016) e denúncias, em meio a onda de frio que assolava a cidade, a GCM estaria retirando cobertores e colchões de pessoas em situação de rua como forma evitar que essas pessoas ocupassem o espaço público, prejudicando o livre trânsito de pedestres e veículos.

A infeliz declaração do Prefeito expôs de forma bastante trágica a crueldade que as pessoas em situação de rua se encontram submetidas em virtude da ausência de políticas socioassistenciais eficientes, pois foi nessa mesma semana que diversas pessoas que dormiam nas ruas foram encontradas mortas em razão do frio (Cf. FOLHA DE SÃO PAULO, 2016). Não há notícias de que as pessoas que foram encontradas mortas tiveram seus cobertores ou outros pertences apreendidos por agentes públicos imediatamente à tragédia (Cf. RIBEIRO, 2016), e a própria Prefeitura apressou-se em divulgar que algumas das pessoas que morreram de frio foram anteriormente abordadas pelas equipes técnicas da assistência social e se negaram a receber encaminhamentos para centros de acolhida, mas o fato relevante é que foi preciso que pessoas morressem de frio para que a preocupação das autoridades públicas fossem direcionadas para a tragédia social de se viver indignamente nas ruas.

Embora não haja informações oficiais, o fato é que todos os anos pessoas morrem de frio nas ruas de São Paulo e não é por outro motivo que são editados ano após ano os decretos relativos à ampliação da quantidade de vagas emergenciais em centros de acolhida. Nesse sentido, o que destacou as ocorrências fatais de 2016 foram a desastrada declaração do prefeito concomitante a ampla repercussão da ação da GCM. Dessa forma, ante o desgaste público e a grande repercussão negativa, o Prefeito apressou-se em lançar uma normativa municipal (Paulo DECRETO Nº 57.069, DE 17 DE JUNHO DE 2016 Dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana.), que em tese resolveria a calamidade social que, pelo menos para o Poder Público, inesperadamente ganhou os holofotes.

Procurando desfazer essa imagem, a Prefeitura buscou dar ampla visibilidade ao lançamento do decreto de zeladoria urbana, envolvendo representantes da sociedade civil (Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua - Comitê PopRua) e representantes de outros órgãos responsáveis pela proteção e promoção de direitos como a Defensoria Pública e o Ministério Público, que foram consultados antes da publicação do decreto. Segundo a justificativa oficial, o decreto reunia e unificava as diretrizes previstas em diversas normas municipais, no sentido de facilitar a execução das disposições e fiscalização dos agentes públicos. A Prefeitura ainda deu bastante destaque ao fato do documento ter sido construído em parceria com a DPESP:

Esse decreto está em grande harmonia com as recomendações da Defensoria e tem um potencial muito forte de barrar práticas ilegais de apreensão que são históricas. Não são dessa gestão em específico. São práticas dos agentes da



ponta que são constatadas e observadas pela Defensoria, permeando várias gestões anteriores. Me parece que o decreto é uma normativa histórica, que provavelmente será replicada em outras prefeituras de outros estados inclusive e tem como potencial, de fato, de minimizar o sofrimento dessa população em situação de rua, disse Daniella Skromov de Albuquerque. (Cf. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO, 2016).

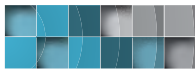
Mudando a realidade por decreto

Por óbvio, práticas arraigadas historicamente não se alteram com uma canetada. Um decreto por si só não possui o condão de tirar as pessoas em situação de rua da invisibilidade e a marginalização social que o processo histórico e as omissões do Poder Público a tempos insistem em mantê-las. Se as normas por si só tivessem o poder de alterar a realidade, o princípio da dignidade da pessoa humana que informa e inspira todo o ordenamento jurídico brasileiro teria muito melhores condições de cumprir esse mister.

As pessoas em situação de rua sempre tiveram seus direitos violados pelo Poder Público, pois se fosse de outra maneira não seriam cidadãos nessa condição. Porém, o processo de construção das normas dispostas no decreto, com o envolvimento e participação da sociedade civil e de diversas Secretarias Municipais, numa perspectiva interdisciplinar e transversal possibilitou inferir que, a despeito de seus limites e dificuldades de implementação, um processo de transformação no trato dos agentes público com essas pessoas havia se iniciado.

Juridicamente, e sem nos aprofundarmos em minúcias de direito administrativo, um decreto organiza e regulamenta disposições administrativas que facultam ao gestor público exercer suas prerrogativas, como o poder de polícia, por exemplo. O administrador público e seus prepostos, no desempenho de suas funções, não estão autorizados sob hipótese alguma a adentrar a esfera de direitos dos cidadãos sem uma norma que, sem contrariar normas superiores, regulamente estritamente essa intervenção. Como vimos, essas regras elementares não se aplicavam aos direitos das pessoas em situação de rua e no processo de construção das normas do decreto, ao se identificar responsabilidades e competências ficou claro que diversos órgãos e agentes públicos municipais concorriam ou se omitiam para ensejar o estado de descabro que a população em situação de rua se encontra.

A dificuldade entre as Secretarias Municipais em trabalhar de maneira articulada e em rede, já haviam sido diagnosticadas em eventos⁹ anteriores organizados pelo NECDH. Para contornar essa deficiência, o decreto trouxe entre suas disposições a criação de um grupo de monitoramento para acompanhar e fiscalizar as ações de zeladoria e sugerir capacitação e aperfeiçoamento na rotina de trabalho das equipes de zeladoria e limpeza. Esse grupo se reuniria regularmente e contaria com representantes da sociedade civil organizada, funcionários das Secretarias Municipais diretamente envolvidas nas ações de zeladoria e convidados como a DPESP¹⁰. As atividades de monitoramento *in loco* desenvolvidas por esse grupo, a mediação de



conflitos nos lugares mais problemáticos e de grande concentração de pessoas e as reuniões de avaliação foram importantes para conhecer a capacidade e os limites de atuação de cada órgão envolvido nas ações de zeladoria e limpeza. Todavia, o principal avanço foi colocar os órgãos públicos em um mesmo espaço de discussão para compartilhar as responsabilidades pela ineficiência da política pública e, sobretudo, por identificar internamente as dificuldades estruturais em atender adequadamente a população em situação de rua.

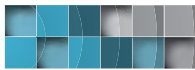
Com a proibição da retirada de bens, pertences e itens portáteis de sobrevivência nas ruas, em poucas semanas foi percebido nos locais de concentração de pessoas em situação de rua o acúmulo de materiais¹¹ utilizados para possibilitar a vida nas ruas. Contrariamente ao que sugere as avaliações mais açodadas e concepções higienistas de uso e ocupação do espaço público, o decreto não estimulou que as pessoas se estabelecessem em definitivo no espaço público, mas tão somente que mantivesse a posse de seus bens e pertences, que no período anterior ao decreto eram recolhidos e tratados como lixo. Entidades e pessoas com histórico de defesa dos direitos da população em situação de rua reconheceram que o decreto refreou um pouco as ações de apreensão do Poder Público, como afirma o Padre Júlio Lancelloti:

É uma prática de muitos anos que estava sendo mitigada. No dia 2 de janeiro, no entanto, já houve uma ação na prefeitura regional da Mooca, que ensejou uma reunião com a prefeitura regional, a Secretaria de Assistência Social, com comandante da GCM e todos afirmam que a prática não iria continuar”, (...). Se isso voltar a ocorrer, vamos cobrar. (Cf. FERNANDES, 2017)

Dessa forma, a edição do decreto se prestou fundamentalmente a expor ainda com mais vigor e para toda a sociedade, a insuficiência e precariedade das políticas existentes e os próprios limites da rede de atendimento socioassistencial, pois, agora, essas pessoas que antes eram invisibilizadas pelas ações do *rapa* sobre seus bens e pertences, agora, com suas barracas, carrinhos, carroças e malocas são facilmente notadas nas ruas.

Lamentavelmente, antes que se pudesse aprofundar em análises um pouco mais críticas sobre os avanços trazidos pelo decreto (que em sua redação original durou pouco mais de 180 dias) e avaliar estratégias mais efetivas de enfrentamento ao fenômeno da situação de rua, mudou-se a orientação política dada a essa área. Com a nova gestão municipal, as práticas exitosas empreendidas pelo grupo de monitoramento sobre as ações de zeladoria sofreram um momento de inflexão, pois a maioria das pessoas, funcionários da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos, responsáveis por fazer avançar essas práticas, exoneraram-se dos cargos, interrompendo a continuidade dos trabalhos.

A gestão municipal que tomou posse em janeiro de 2017 ainda não teve tempo suficiente para demonstrar qual o planejamento e orientação que pretende imprimir ao setor. Porém, o momento sugere cautela, pois em algumas declarações e ações do atual Prefeito, o empresário João Dória, é possível extrair que a visão e a concepção política sobre a abordagem pública destinada ao segmento população em situação de rua perigosamente se aproxima de visões higienistas de ordenação e ocupação do espaço público. Em dezembro de 2016, menos de um mês antes de assumir o cargo, em evento destinado a empresários, o Prefeito eleito declarou



que “Qualquer parte da cidade, qualquer área que você isole, a cidade é um lixo, é um lixo vivo, parece um filme escabroso. Inacreditável. Tem 16 mil pessoas nas ruas”. Pode-se argumentar que o palestrante estava procurando cativar sua plateia, mas é preocupante que referida frase tenha sido dita no mesmo contexto em que a futura autoridade máxima do Município se referia a quantidade de pessoas em situação de rua.

Igualmente, causa bastante preocupação que a primeira ação do novo Prefeito na área tenha sido alterar o decreto sem qualquer consulta aos órgãos técnicos e de participação social que vinham acompanhando a execução de suas disposições¹². Em sua redação original o decreto estabelecia o princípio da mediação para solução de conflitos e o princípio da transparência e ampla divulgação das informações sobre as ações. Estas disposições foram suprimidas com a alteração. A nova redação também diminui o nível de segurança jurídica em relação ao horário e dia da semana, além de proibir a retirada de itens portáteis de sobrevivência nas ruas como colchões, barracas, cobertores e papelões. Sem adentar no mérito específico destas mudanças, pois todas essas alterações são passíveis de serem contornadas pela argumentação jurídica ou com a utilização de outras normas mais abrangentes, como regras do direito civil ou administrativo, o fato que se destaca é a razão dada pelo Prefeito para justificar as alterações. Segundo ele, as mudanças objetivavam garantir a legalidade das ações da GCM: “[Retirar cobertores] seria uma desumanidade. Isso não vai ser feito. É apenas para preservar o direito da GCM [Guarda Civil Metropolitana] para não haver a ilegalidade, mas jamais retirar pertences e cobertores (Cf. PAMPLONA, 2017).

A justificativa reflete uma orientação técnico-burocrática que historicamente justificou a violação aos direitos das pessoas em situação de rua, pois sobrepõe a observância à procedimentos formais em detrimento de direitos fundamentais dos cidadãos, como viver nas ruas com um mínimo de dignidade. Para especialista em urbanismo e direito à cidade as ações do atual Prefeito são autoritárias e contrariam propostas inclusivas e democráticas de direito à cidade (Cf. VELLEDA, 2017).

O atual Prefeito maneja com habilidade ímpar as estratégias e elementos que conformam a atuação política ancorada na noção contemporânea de pós-verdade (Cf. DICIONÁRIO OXFORD). Pós-verdade (*post-truth*) se refere à habilidade em mobilizar a opinião pública através de ideologias particulares, emoções e crenças pessoais em detrimento de fatos objetivos e concretos. Isto transparece em ações (ou simulações, como se vestir de gari para fingir varrer e lavar áreas públicas previamente limpas, posando ostensivamente para registro), ou em declarações públicas que contrariam a realidade (como ocorreu com alteração do decreto de zeladoria em que foi suprimido dispositivo que vedava a retirada de itens portáteis de sobrevivência, e o Prefeito afirmou que a despeito da supressão – que só serve para enfraquecer a proteção jurídica –, ele assegurava que tais itens não seriam retirados). De modo que, com essas posturas e estratégias, o perigo de aprofundar os mecanismos históricos de exclusão e marginalização social da população em situação de rua são enormes, além de obscurecerem a compreensão para os reais problemas que afetam estas pessoas.



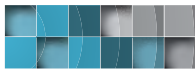
Conclusões

Não é exagero afirmar que na cidade de São Paulo ocorra ao menos uma vez por semana uma grande reintegração de posse ou calamidade que atinjam uma grande quantidade de pessoas. Sem que queiram muitas dessas pessoas são lançadas à viverem nas ruas com seus bens e pertences, seja em virtude dessas ocorrências, seja por perderem o emprego ou outra fonte de renda e ficarem sem condições de arcarem com os altos custos de moradia. Se o direito à moradia digna não foi atendido, o direito ao amparo social em situações de emergência também não será. Não existem vagas em quantidade suficiente para centros de acolhida que recebam famílias. Não existem na rede de atendimento, equipamentos públicos como depósitos para que pessoas que percam suas casas guardem seus pertences, como móveis e eletrodomésticos. Do mesmo modo, não existem bagageiros para que as pessoas que necessitam de pernoite ou vivam nas ruas possam deixar seus pertences, como roupas, malas, cobertores e outros objetos portáteis, mas inviáveis de carrega-los para onde quer que se vá. Não existem estacionamentos públicos para carroças. Não existem equipamentos que aceite pessoas com animais de estimação. Não existem sequer vagas em quantidade suficientes para pessoas que precisem apenas de um leito, sem qualquer outra exigência e condicionalidade. Ante essa ausência generalizada de serviços que atendam necessidades que são até certo ponto bastante óbvias, querer impedir que as pessoas se valham do espaço público como estratégia de sobrevivência ou não permitir que possuam e detenham bens essenciais à sobrevivência nas ruas é injustificável sob qualquer parâmetro e não será por exigências de ordenação do espaço público que essa s pessoas e suas necessidades deixarão de existir.

Assim, ainda que um decreto inove de forma positiva o relacionamento dos órgãos e agentes públicos com a população em situação de rua é a ausência de políticas públicas efetivas (principalmente políticas de acesso à moradia), e a ausência uma estrutura de serviços e equipamentos adequados e em quantidade suficiente que mantém a imensa quantidade de pessoas valendo-se do espaço público como alternativa de moradia.

O processo de construção das disposições do decreto, tal qual como sugerido pela Defensoria Pública, demonstrou com clareza que não existem soluções prontas ou fáceis. E a principal conclusão que se pode chegar é que o fenômeno da população em situação de rua demanda intervenções interdisciplinares, transversais e contínuas. Colocando em diálogo construtivo e horizontal todas as Secretárias Municipais, instituições do sistema de Justiça e, principalmente, a população em situação de rua.

Historicamente, todos os governantes municipais têm oferecido soluções paliativas, como a ampliação de vagas em centros de acolhida desacompanhadas de estratégias eficientes de reconstrução de autonomia e saída das ruas. O atual Prefeito, aparentemente demonstra querer dar continuidade a essa lógica, com o agravante de desconsiderar a participação coletiva e social na construção de propostas e alternativas que apenas tangenciavam os reais problemas estruturais, mas possuíam a capacidade de qualificar outras iniciativas de maior fôlego. Essa



postura demanda vigilância constante da Defensoria Pública, pois uma realidade que apenas começava a ser compreendida para ser transformada, corre o risco de graves retrocessos, sem sequer ter avançado suficientemente.

Referências

‘A cidade é um lixo vivo, parece um filme escabroso’, diz Dória. **Veja**. São Paulo, 05 dez. 2016. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/politica/a-cidade-e-um-lixo-vivo-parece-um-filme-escabroso-diz-doria/>. Acesso em 05 mar. 2017.

A orientação é não deixar 'favelizar' praças públicas, diz Haddad. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 14 jun. 2016. Cotidiano. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/06/1781588-a-orientacao-e-nao-deixar-favelizar-pracas-publicas-diz-haddad.shtml>. Acesso em 05 mar. 2017.

BERGAMO, M. Após decreto de Dória para moradores de rua, servidores da área se demitem. **Folha de S. Paulo**, 24 jan. 2017. Colunistas Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2017/01/1852474-apos-decreto-de-doria-para-moradores-de-rua-servidores-da-area-se-demitem.shtml>. Acesso em 05 mar. 2017.

FERNANDES, S. Defensoria pede que Dória explique permissão para que GCM recolha cobertor de sem teto. **Rede Brasil Atual**. São Paulo, 25 jan. 2017. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/01/defensoria-pede-que-doria-esclareca-autorizacao-para-que-gcm-recolha-pertences-de-sem-teto>. Acesso em 05 mar. 2017.

HANCOCK, J. R. Dicionário Oxford dedica sua palavra do ano, ‘pós-verdade’, a Trump e Brexit. **El País**. Internacional, 17 nov. 2016. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/16/internacional/1479308638_931299.html. Acesso em 05 mar. 2017.

PAMPLONA, P. Decreto de Dória permite retirada de cobertores de moradores de rua. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 22 jan. 2017. Cotidiano. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/01/1852151-decreto-de-doria-permite-retirada-de-cobertores-de-moradores-de-rua.shtml>. Acesso em 05 mar. 2017.

Prefeitura de SP libera 18 carroças de catadores que tinham sido apreendidas em abril. **Catraca Livre**, São Paulo, 15 de out. 2015. Disponível em: <https://catracalivre.com.br/geral/arquivo/indicacao/prefeitura-de-sp-libera-18-carrocas-de-catadores-que-tinham-sido-apreendidas-em-abril/>. Acesso em 05 mar. 2017.

Quatro moradores de rua morrem em atual onda de frio em SP. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 13 jun. 2016. Cotidiano. Disponível em:



<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/06/1781121-quatro-moradores-de-rua-morrem-em-atual-onda-de-frio-em-sp.shtml>. Acesso em 05 mar. 2017.

RIBEIRO, B. e CORDEIRO, F. Morador de rua tem colchões e papelões retirados por GCM. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 14 jun. 2016. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,com-frio-recorde-morador-de-rua-tem-colchoes-e-papeles-retirados-por-gcm,10000057014>. Acesso em 05 mar. 2017.

RIBEIRO, B. Haddad recua, deixa morador de rua com colchão e abre tenda. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 17 jun. 2016. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,haddad-recua-deixa-morador-de-rua-com-colchao-e-abre-tenda-improvisa-da,10000057719>. Acesso em 05 mar. 2017.

SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO. Haddad assina decreto que torna claras regras para serviços de zeladoria e protege direitos de pessoas em situação de rua. São Paulo, 17 de jun. 2016. Disponível em: <http://capital.sp.gov.br/noticia/haddad-assina-decreto-que-torna-claras-regras-para-servicos-de-zeladoria-e-protege-direitos-de-pessoas-em-situacao-de-rua>. Acesso em 05 mar. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO - SMADS - SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população adulta em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo. **Sumário Executivo**. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/censo/SUMARIO%20EXECUTIVO.pdf. Acesso em 10 dez. 2016.

SÃO PAULO **Decreto Municipal N° 57.069**, de 17 de junho de 2016 - Dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/DECRETO%20N%2057069.pdf. Acesso em 05 mar. 2017.

VELLEDA, L. Ações de Doria são autoritárias e contrárias ao direito à cidade, afirma Raquel Rolnik. **Justificando**. São Paulo, 15 mar. 2017. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/02/15/acoes-de-doria-sao-autoritarias-e-contrarias-ao-direito-cidade-afirma-raquel-rolnik/>. Acesso em 05 mar. 2017.

¹ Outra denúncia bastante recorrente se refere à maneira truculenta e desrespeitosa com que as pessoas em situação de rua são abordadas por essas equipes de zeladoria e limpeza, pois em muitos casos, essas pessoas são bruscamente acordadas e obrigadas a se retirarem do local. Nessas ações muitos bens e pertences pessoais, como cobertores, colchões e documentos pessoais, são destruídos e perdidos, pois são molhados e varridos sem que se dê tempo e oportunidade de retirá-los do local objeto da limpeza.

² Para muitos usuários dos serviços, a falta de clareza sobre os direitos e deveres enseja que as regras sejam aplicadas arbitrariamente, de acordo com os interesses momentâneos dos administradores do equipamento. Dependendo do contexto ou do prestígio de que desfruta o usuário do serviço, sua conduta, como uma reclamação ou queixa, pode ser interpretada como perturbadora da ordem interna, ensejando sua transferência ou desligamento, ou seja, as restrições e punições são aplicadas casuisticamente, gerando situações de grande injustiça ou percepção de injustiça.



³ Muitos usuários alegam que as exigências e regras dos centros de acolhida os mantêm em constante estado de apreensão de sofrerem desligamentos ou ameaças de desligamento e transferências para equipamentos que prejudicam o processo de saída das ruas e a organização de outros interesses e necessidades do usuário, como manter-se perto de locais onde realizam tratamento de saúde, refeição, ou que não necessite de grandes deslocamentos para o local de trabalho. Sem contar que o prazo máximo de permanência, em regra de seis meses, lhes impõe um ritmo de moradia descontínuo com efeitos exaustivos sob a organização da rotina diária.

⁴ No município de São Paulo o fluxo de atendimento, organizado para racionalizar e viabilizar a enorme demanda, também é fator de grande insatisfação de muitos usuários. Os equipamentos estabelecidos para atender a demanda por vagas em centros de acolhidas, Centros Pops e Creas Pops, parecem funcionar de maneira bastante precária, não dando conta das demandas e reais necessidades dos usuários.

As principais queixas são referentes ao tempo de espera para o atendimento e triagem de vagas para pernoite. Muitos usuários relatam à DPESP que para conseguirem uma vaga de pernoite em centros de acolhida é necessário comparecerem com muita antecedência aos locais de realização da triagem, prejudicando drasticamente sua rotina de trabalho e cuidado de outros interesses, pois o tempo dispendido na espera por vaga é subtraído à realização de outras atividades.

Essa situação de demora para atendimento nos postos de triagem de vagas é ainda mais agravada, quando as vagas ofertadas são em equipamentos distantes ou de difícil acesso às atividades diárias do interessado, neste caso, ante à recusa da vaga, e sem poderem contar com outras possibilidades de atendimento, muitas vezes esse tempo dedicado à espera é perdido e muitos usuários terminam por pernoitar nas ruas mesmo.

No atendimento realizado pela DPESP é recorrente a demanda solicitando encaminhamento para vagas nos centros de acolhida. É bastante frequente a reclamação de que para conseguirem uma vaga para pernoite, os interessados devem comparecer às filas dos postos de triagem no meio da tarde, normalmente antes das quinze horas, sob pena de não conseguirem vaga para aquela noite, tendo de aguardar por mais de quatro horas, normalmente essa espera se prolonga para além das 20h, para saberem se conseguirão a vaga e quando conseguem, em muitas oportunidades, as vagas disponibilizadas estão em equipamentos distantes do local de organização dos interesses do usuário, como trabalho, consultas médicas, cursos profissionalizantes, realização de entrevistas para empregos, locais para refeições, dentre outros interesses, prejudicando ao cidadão referir-se na cidade. Muitos usuários reclamam que esse atendimento homogeneizado considera indistintamente as diferentes necessidades das pessoas, de modo que a falta de individualização no atendimento prejudica a construção de estratégias consequentes de saída das ruas.

Ante todas essas exigências exaustivas para a obtenção de uma vaga de acolhimento, não surpreende que os catadores de material reciclável que utilizam carroças desistam de pleitear qualquer modalidade de acolhimento, preferindo valer-se da própria carroça como local de repouso.

⁵ De acordo com censo da população em situação de rua – FIPE/SMADS 2015: “A população em situação de rua é constituída majoritariamente de pessoas do sexo masculino, com uma proporção semelhante entre os acolhidos e os de rua, da ordem de 88%. A idade média é de 43 anos entre os acolhidos e de 41 anos na rua. Não há diferenças expressivas entre os dois grupos da população quanto à distribuição etária, embora se estime que os acolhidos sejam relativamente mais idosos. Os adultos jovens até 30 anos, nos dois grupos, têm a mesma participação (20%). Grande parte da população concentra-se na faixa de 31 a 49 anos, em menor proporção entre os acolhidos (48% e 56%). Pessoas com 50 anos ou mais têm maior presença entre os acolhidos do que na rua (32% e 24%). Quanto à cor declarada, a maioria é de “não brancos” (pretos, pardos, amarelos e indígenas): 69,7% entre os acolhidos e 72,1% nas ruas. A escolaridade dessa população é baixa, com uma porcentagem de analfabetos (7,1% e 9,6%) superior à do município de São Paulo. É também reduzida a proporção dos que completaram o Ensino Fundamental: pouco mais de 15% nos dois grupos e dos que concluíram o Ensino Médio 20,9% de acolhidos e 16,6% de rua. Quanto ao local de origem e migração, constatou-se a presença expressiva de pessoas nascidas no município de São Paulo (26,6% de acolhidos e 29% rua), mas a presença de migrantes na composição da população em situação de rua é majoritária: 73,4% e 71,0%, respectivamente entre acolhidos e rua. A maior participação é de oriundos da região Sudeste e Nordeste. A proporção dos migrantes com menos de 1 ano em São Paulo é significativamente maior nos centros de acolhida do que nas ruas (24% e 10%). Inversamente, os migrantes que vivem há mais de cinco anos na cidade estão em proporção bem maior entre os que vivem nas ruas (74%) do que entre os acolhidos (59%). 9 Fato social relativamente recente na cidade é a presença de imigrantes vivendo em situação de rua (7% acolhidos e 1% rua). Esses estrangeiros são oriundos principalmente de países africanos que, chegando à cidade procuram os serviços da rede de assistência social. Apesar de constituírem um grupo relativamente pequeno, verifica-se uma tendência ao crescimento em futuro



próximo com a intensificação do fluxo de refugiados para a capital, oriundos de países que passam por dificuldades econômicas e conflitos de natureza política, étnica e religiosa.”

⁶O então secretário e ex-senador Eduardo Suplicy teve influência decisiva para fazer o debate intersecretarial avançar dentro da estrutura da Prefeitura. É importante registrar que foi no âmbito da Secretaria Municipal de Cidadania Direitos Humanos, criada pela gestão do Prefeito Fernando Haddad que pela primeira vez no município o fenômeno da situação de rua começou a ser abordado efetivamente de maneira transversal, interdisciplinar e intersecretarial.

⁷Todas atas das reuniões e minutas de protocolos estão arquivadas no PA NECDH 037/2015.

⁸O Subprefeito da Sé, para ilustrar sua posição, narrou com bastante naturalidade que, dias antes à reunião, enquanto passava com seu carro por uma avenida, viu que um cidadão em situação de rua estava utilizando um fogareiro improvisado na calçada para cozinhar algum alimento, e como essa conduta estava atrapalhando o passeio público e o fogo poderia causar algum acidente, havia determinado que funcionários da Prefeitura recolhessem o fogareiro. Ou seja, a pessoa continuou na rua e, a partir da diligente atitude do Subprefeito, presume-se que com fome. Observa-se que em nome da segurança social, para conter potencial perigo e prevenir eventual acidente, optou-se, sem qualquer constrangimento, por concretamente deixar um cidadão sem um recurso básico – improvisado, frise-se bem -, de sobrevivência nas ruas.

⁹Audiência pública em agosto de 2015 e Seminário Poprua de abril de 2016.

¹⁰ Art. 13. Fica instituído o Grupo de Monitoramento dos Procedimentos e Ações de Zeladoria Urbana, com o objetivo de monitorar a implementação e o cumprimento dos procedimentos previstos neste decreto.

§ 1º O Grupo de Monitoramento de que trata o “caput” deste artigo será composto por:

I – 2 (dois) representantes, titular e suplente, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que o coordenará; II – 2 (dois) representantes, titular e suplente, de cada uma das seguintes Secretarias Municipais:

a) Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social;

b) Secretaria Municipal de Segurança Urbana;

c) Secretaria Municipal da Saúde;

d) Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.

III – 10 (dez) representantes, sendo 5 (cinco) titulares e 5 (cinco) suplentes, do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua - Comitê PopRua, necessariamente indicados dentre os representantes da sociedade civil.

§ 1º Serão convidados a compor o Grupo de Monitoramento:

I – 2 (dois) representantes, titular e suplente, da Defensoria Pública do Estado de São Paulo;

II – 2 (dois) representantes, titular e suplente, do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Art. 14. Cabe ao Grupo de Monitoramento:

I – monitorar e avaliar as ações de zeladoria urbana, bem como o efetivo cumprimento deste decreto, elaborando relatórios periódicos;

II – receber e, se for o caso, encaminhar denúncias aos órgãos competentes;

III – propor orientações quanto ao previsto no artigo 10 deste decreto;

IV – elaborar sugestões relativas a bagageiros públicos ou outros equipamentos de guarda e custódia de pertences;

V – definir diretrizes sobre a capacitação dos agentes que atuam nas ações de zeladoria urbana em métodos de mediação e promoção do diálogo nos casos de eventuais conflitos, podendo se utilizar de parceiros externos para a efetiva atuação ou para a qualificação dos profissionais.

Parágrafo único. O Comitê de Monitoramento poderá requerer às Subprefeituras informações a respeito das ações de zeladoria realizadas.

¹¹ <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/08/1804168-dois-meses-apos-decreto-de-haddad-sao-paulo-e-tomada-por-minifavelas.shtml>

¹² Foi essa alteração unilateral, orientada pela Secretaria Municipal de Justiça, sem qualquer consulta aos técnicos de SMADS, SMCDH e Comitê de Monitoramento das Políticas para a População em Situação de Rua que causou o pedido de exoneração da equipe de funcionários anteriormente mencionado (Cf. BERGAMO, 2017).



Considerações sobre as Audiências Públicas da Defensoria no ciclo de elaboração de Políticas Públicas para as pessoas em situação de rua

Considerations about the Public Hearing of Public Defender's Office in the cycle of elaboration of Public Policies for people in street situation

Beatriz de Santana Prates
Oficial de Defensoria Pública
bprates@defensoria.sp.def.br

Resumo

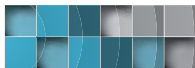
O presente artigo tem por objetivo analisar o papel da Defensoria Pública (instituição constitucionalmente eleita para garantir a assistência jurídica aos hipossuficientes) na construção de políticas públicas para pessoas em situação de rua, através do mecanismo de audiências públicas. Para isso, serão estabelecidos conceitos sobre pessoas em situação de rua e políticas públicas, será analisada a importância das políticas públicas enquanto instrumentos de efetivação de direitos sociais e também o potencial democratizante das audiências públicas da Defensoria durante a construção e efetivação das políticas.

Palavras-chave: Pessoas em situação de rua, Políticas públicas, Defensoria Pública, audiências públicas.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the role of the Public Defender's Office (a constitutionally elected institution to guarantee legal assistance to those who are needy) in the construction of public policies for street people through the mechanism of public hearings. To this end, concepts about street people and public policies will be established, the importance of public policies as instruments for the implementation of social rights, as well as the democratizing potential of the public hearings of the Defensoria during its construction and implementation of public policies, will be analyzed.

Keywords: *People in street situations, Public policies, Public Defender, public hearings.*



Introdução

A desigualdade social é uma marca do Brasil e afeta grande parte de nossa população. A despeito da Constituição Federal instituir um Estado Democrático de Direito, que tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, e de estabelecer no artigo 5º “a igualdade de todos os cidadãos brasileiros perante a lei e a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, ainda há no país uma série de grupos de pessoas marginalizadas. É o caso das pessoas em situação de rua.

Em razão da diversidade de motivos que levam as pessoas à rua, definir esse grupo torna-se uma tarefa difícil. Entretanto, utilizaremos o conceito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que conclui que as pessoas em situação de rua podem ser consideradas como:

"Grupo populacional heterogêneo, caracterizado por sua condição de pobreza extrema, pela interrupção ou fragilidade dos vínculos familiares e pela falta de moradia convencional regular. São pessoas compelidas a habitar logradouros públicos (ruas, praças, cemitérios, etc.), áreas degradadas (galpões e prédios abandonados, ruínas, etc.) e, ocasionalmente, utilizar abrigos e albergues para pernoitar." (MDS, 2005, p.7)

Não obstante tratar-se de grupo social extremamente heterogêneo, essas pessoas possuem como traço comum a situação de extrema vulnerabilidade em que se encontram, afinal, a própria situação de rua expõe as pessoas à uma série de inseguranças, perigos e insalubridades que as distanciam, cada vez mais, da reintegração social.

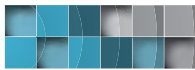
Assim, embora sejam constitucionalmente consideradas cidadãs e seres dotados de dignidade, as pessoas em situação de rua nem sempre veem concretizados seus direitos fundamentais.

Nesse contexto, é importante ressaltar que, segundo Gilberto Bercovici:

A Constituição de 1988 é uma constituição dirigente. Seu artigo 3º incorpora um programa de transformações econômicas e sociais a partir de uma série de princípios de política social e econômica que devem ser realizados pelo Estado brasileiro. (BERCOVICI, 2011, p. 208)

Ou seja, além de democrática e social, a Constituição Federal de 1988 é também dirigente, pois nosso texto constitucional não se limita a estabelecer uma série de parâmetros, direitos e deveres, mas cria diretrizes claras para a atuação do Estado, visando a transformação da sociedade.

Deste modo, ao prever, em seu art. 1º, III, a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil e, em seu artigo 3º, III, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais como objetivos da República, o poder público tem colocado diante de si, não apenas o desafio, mas o dever de interferir na questão das pessoas em situação de rua, reduzindo seu quadro de vulnerabilidade e efetivando sua cidadania, fundamento da República Federativa do Brasil.



Só na capital do Estado de São Paulo, cerca de 20 mil pessoas, segundo pesquisas, vivem em situação de rua¹. Nesse contexto, torna-se indispensável a construção de políticas públicas, pensadas a partir das singularidades dessa parcela da população.

Ocorre que, no Estado Social e Democrático de Direito, as políticas públicas (forma de prestação positiva do Poder Público) assumem um papel importante e central na concretização dos objetivos da nação e dos Direitos Fundamentais legitimados na ordem jurídica. Portanto, os desafios para a materialização do acesso universal, integral e igualitário aos direitos da cidadania para a população em situação de rua, devem ser pensados dentro de sua esfera de compreensão.

Políticas Públicas como mecanismo para efetivação de direitos das pessoas em situação de rua

Embora seja, a princípio, um ramo da ciência política, a área de políticas públicas também sintetiza outras disciplinas, teorias e métodos, dentre elas o direito. Nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci:

O Direito tem um papel na conformação das instituições que impulsionam, desenham e realizam as Políticas Públicas. As expressões da atuação governamental correspondem, em regra, a formas definidas e disciplinadas pelo Direito. (BUCCI, 2006, p. 37).

E aproximando-se da Ciência Política, a autora define política pública como:

Programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente determinados. (BUCCI, 2006, p. 39)

Logo, podemos afirmar que o direito confere formalidade aos propósitos políticos. Sobre a temática, Smanio propõe:

Como fenômeno jurídico, notamos que as Políticas Públicas se traduzem por um complexo de normas jurídicas e assim podem ser definidas. Normas especiais, como proposto por Eros Grau, com fixação de objetivos a serem alcançados, mas também podendo realizar normas de conduta e normas de organização, como propôs Patrícia Helena Massa-Arzabe. (SMANIO; BERTOLIN, p. 10, 2013)

Políticas públicas, portanto, podem ser consideradas normas, constituídas por princípios e regras, que visam concretizar os direitos sociais constitucionalmente previstos, mas que em razão da interdisciplinaridade da questão, não ficam limitadas a essa esfera.

Por fim, conforme aponta Maria Paula Dallari Bucci, “as desigualdades podem ser, se não modificadas, bastante perturbadas na sua inércia conservadora, mediante processos jurídico-institucionais bem articulados” (BUCCI, 2013, p.6). Daí a importância de se pensar a formulação de políticas públicas como mecanismo de redução das desigualdades sofridas pela população em situação de rua.



A Defensoria Pública e as Políticas Públicas

A Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela promoção da assistência jurídica integral e gratuita às pessoas necessitadas, é um instrumento indispensável à efetivação da igualdade material e do exercício pleno da cidadania.

Por esse motivo, a instituição cumpre também um papel extremamente significativo nas etapas de elaboração e fiscalização e controle das políticas públicas. Além de levar as demandas das pessoas em situação de rua ao Poder Judiciário, a Defensoria também atua extrajudicialmente no momento de formulação e avaliação das políticas. Uma das formas de manifestação dessa atuação extrajudicial é a construção de audiências públicas.

Para Regina Maria Macedo Nery Ferrari, audiências públicas são:

Processos de participação popular que proporcionam o aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública decorrente da exposição de tendências, preferências e opções, por parte da população, que devem conduzir as decisões e a atuação do Poder Público a uma maior aceitação social. (FERRARI, 2003, p. 343)

E Clarice Seixas Duarte, ao analisar o ciclo de elaboração das políticas públicas, propõe:

“O fato é que, no âmbito de um Estado Social e Democrático de Direito, o que se exige, como já destacado, é a atuação coordenada dos Poderes Públicos em prol da efetivação de direitos, destacando-se, ainda, a atuação da sociedade civil, que deve assumir uma postura ativa não apenas no processo de elaboração das políticas públicas – por meio de sua presença em conselhos de direitos, audiências públicas, além das iniciativas referentes ao chamado “orçamento participativo”- como também nas instâncias de fiscalização e controle, o que pode ocorrer, justamente, por meio da propositura de ações judiciais”. (DUARTE, 2013, p. 27)

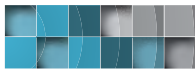
Ou seja, as audiências públicas são mecanismos democratizantes de participação popular na formulação e fiscalização das políticas públicas e garantem o exercício da soberania popular e participação popular no processo político.

Sobre a importância dessa participação:

A concepção brasileira de cidadania como participação política ativa e direta do indivíduo na vida da sua sociedade – e não apenas como o exercício do direito político de eleger e ser eleito – está ainda mais contundentemente prevista no inc. II do art. 1º da Constituição Federal de 1988, no qual a cidadania é vista como um fundamento do Estado Democrático brasileiro. Sendo assim, a cidadania passa a ser um direito que torna todo cidadão um protagonista na construção da sua própria história, e não apenas simples espectador. (LOPES, 2006, p. 25).

Isso nos leva a crer que no âmbito do Estado Democrático de Direito brasileiro, onde a cidadania adquiriu um conceito amplo, de garantia de direitos fundamentais e de solidariedade, a construção de audiências públicas no âmbito institucional é muito significativa.

Mais do que mera possibilidade de escolha, o artigo 4º, XXII da LCP 80/1994 prevê como função institucional da Defensoria Pública a convocação de audiências públicas e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo tem realizados diversas experiências nesse sentido.



As pessoas em situação de rua, tema central de nosso artigo, foram colocadas como alvo de diversas dessas audiências. Uma delas, realizada em agosto de 2015, teve como temática a “integração e articulação das políticas públicas para pessoas em situação de rua”.

Ao utilizar-se desse mecanismo para avaliar as políticas públicas já existentes, a Defensoria garantiu, de maneira extrajudicial, a participação dos beneficiários no processo de fiscalização das políticas públicas, o que deve ser demarcado como uma conquista importante.

Outro ponto para análise, é o que Clarice Seixas Duarte, expõe em suas considerações sobre o ciclo das políticas públicas:

A formulação de uma política pública deve sempre objetivar imprimir racionalidade à ação estatal, de modo a permitir que se atinja o máximo de ganho social possível, ou seja, de modo a conferir a máxima eficácia possível aos direitos abstratamente previstos. Tudo isso a partir de um planejamento racional.

Para tanto, é necessário, em primeiro lugar, por meio da realização de estudos multidisciplinares, verificar os setores ou regiões que apresentam maiores carências, ou os grupos que apresentam maior grau de vulnerabilidade a justificar um tratamento diferenciado ou uma intervenção imediata. (DUARTE, 2013, p. 27)

Ou seja, o primeiro passo para a formulação de uma política pública é identificar o público alvo e o grau de vulnerabilidade em que se encontra, para então pensar políticas específicas, a partir de realidades específicas. Esse papel também é cumprido pela Defensoria através das audiências públicas, pois por meio delas as demandas das pessoas em situação de rua são identificadas e encaminhadas aos responsáveis pela execução das políticas, permitindo uma melhor margem de atuação do poder público.

Em síntese, as audiências públicas da Defensoria, voltadas para as pessoas em situação de rua, garantem que as políticas públicas para essa parcela da população sejam construídas de maneira democrática e que sejam pensadas a partir de suas especificidades, o que garante um resultado mais efetivo na execução da política.

Conclusão

A existência de pessoas em situação de rua é uma realidade a ser encarada pelo Estado brasileiro. Tendo em vista a centralidade que a cidadania e os direitos sociais assumem em nossa Constituição, é imprescindível que haja uma atuação coordenada do poder público visando materializar a igualdade formalmente prevista e reduzir a vulnerabilidade desse grupo social.

A construção e efetivação de políticas públicas apresentam-se como um caminho para tanto e a Defensoria Pública, além de levar a conhecimento do poder público as demandas dessa parcela da população, participa, por meio de importantes mecanismos extrajudiciais, do ciclo de construção e efetivação dessas políticas públicas. As audiências públicas voltadas para as pessoas em situação de rua são parte desses mecanismos.

A abertura de portas para a participação das pessoas em situação de rua e de entidades de proteção dos direitos humanos nas audiências públicas, cria no ambiente institucional um



diálogo verdadeiro, aproximando a Defensoria de seu público alvo e proporcionando um serviço público desburocratizado e de excelência.

E ao utilizar-se desse mecanismo, além de garantir aos usuários do serviço de assistência jurídica gratuita a possibilidade de participar de espaços de diálogos institucionais, a Defensoria também aplica, no desempenho de suas atribuições institucionais, a promoção prioritária dos métodos alternativos de composição de conflitos (função institucional da Defensoria Pública, nos termos do artigo 4º, inciso II da Lei Complementar Nacional nº 80/94).

Portanto, para além de judicializar as demandas da população em situação de rua, é importante que a Defensoria Pública fomente audiências públicas voltadas para esse grupo e pense em outros mecanismos democratizantes de participação na construção e avaliação das políticas públicas, permitindo, dessa maneira, que as ações governamentais voltadas para essa parcela da população tenham maior efetividade.

REFERÊNCIAS:

BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

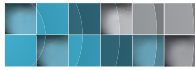
COSTA, Ana Paula Motta; RENUCO, Adelina Baroni. *População em Situação de Rua. Relatório de Consultoria, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, Brasília-DF, abril de 2005.

DUARTE, Clarice Seixas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio.; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Orgs.). *O Direito e as Políticas Públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas S.A, 2013.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Participação democrática: audiências públicas*. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo (coord). *Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. *A Cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988: redefinindo a participação política*. In: Paulo Bonavides; Francisco Gérson Lima de Marques; Fayga Silveira Bedê. (Org.). *Constituição e Cidadania - Estudos em Homenagem ao Professor J.J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Censo da população em situação de rua*. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/pesquisas/index.php?p=18626. Acesso: 15/03/2017



SMANIO, Gianpaolo Poggio.; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patrícia Cristina (Orgs.). O Direito na fronteira das Políticas Públicas. São Paulo: Página e Letras Editora e Gráfica LTDA., 2015.

¹http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/observatorio_social/2015/censo/FIPE_smads_CENSO_2015_coletivafinal.pdf



Uma sugestão de modelo para atendimento à população em situação de rua fora da Capital: experiência da Unidade Guarulhos

A suggestion of a model for assisting homeless people living outside the state capital: Guarulhos experience

Andrea Castilho Nami Haddad Barreto

Defensora Pública. Defensoria Pública do Estado de São Paulo

acbarreto@defensoria.sp.def.br

Resumo

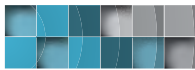
Este artigo tem por objetivo sugerir um modelo para atendimento à população em situação de rua em Municípios fora da Capital paulista, a partir da experiência da subscritora na Unidade Guarulhos entre agosto de 2014 e agosto de 2016. As principais sugestões feitas são: atendimento desta população sem necessidade de prévio agendamento pessoal ou telefônico; impossibilidade de encaminhamento desta população para o convênio OAB/SP, com assunção de todas as demandas pela Defensoria Pública; auxílio do Centro de Atendimento Multidisciplinar da Defensoria Pública; divulgação da Defensoria Pública junto a esta população; e fiscalização dos serviços públicos locais voltados para a população em situação de rua.

Palavras-chave: População em situação de rua. Modelo de atendimento.

Abstract

This article aims to suggest a model for assisting homeless people living outside the city of São Paulo, based on the experience of the Guarulhos Unit between August 2014 and August 2016. The main suggestions made are: no need for prior personal or telephone appointment; assumption of all demands from homeless people by the Public Defender's Office; assistance from the Multidisciplinary Assistance Center of the Public Defender's Office; promotion of the Public Defender's Office with homeless people; and supervision of public services for homeless people.

Keywords: *homeless people; model for assisting.*



Introdução

O atendimento à população em situação de rua feito pela Defensoria Pública na Capital é amplamente divulgado dentro e fora da instituição.

Trata-se de atendimento específico para esta população, realizado pelo próprio Defensor Público, sem necessidade de agendamento prévio, no qual a demanda jurídica de qualquer área é atendida bem como é realizado qualquer tipo de encaminhamento aos órgãos estaduais e municipais que prestam serviços para pessoas em situação de rua.

Fora da Capital, no entanto, salvo algumas iniciativas isoladas, não há atendimento especializado para esta população por parte da Defensoria Pública.

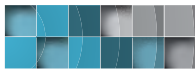
No ano de 2014, no Município de Guarulhos, após uma grande reintegração de posse coletiva em um bairro denominado “Santa Paula”, muitas famílias desalojadas não tinham para onde ir e percebeu-se que o Município não tinha locais suficientes para atendê-las.

Paralelamente, foi observado que a população em situação de rua simplesmente não procurava a Defensoria Pública de Guarulhos. Não se sabia o motivo: se a população de rua da cidade era muito pequena ou se havia alguma particularidade do atendimento que impedia o seu acesso.

Coincidentemente, no início de 2015 a Ouvidoria da Defensoria Pública contatou a Unidade Guarulhos solicitando uma reunião com os serviços de atendimento à esta população no Município a fim de discutir o tema.

Após algumas reuniões, nas quais representantes de cada serviço explicaram sua atuação e onde pessoas em situação de rua foram ouvidas, chegaram-se a algumas conclusões, listadas abaixo.

- a) O atendimento agendado pelo telefone constituía verdadeiro óbice para o acesso à Defensoria Pública por pessoas em situação de rua;
- b) Não se sabia (e não se sabe) quantas pessoas estão em situação de rua no Município de Guarulhos. Nunca houve censo oficial. O que existe são estatísticas dos órgãos públicos sobre a quantidade de atendimentos, mas tais números não são confiáveis pois uma mesma pessoa pode ter passado mais de uma vez por aquele órgão, ou mesmo nunca ter passado por aquele serviço. Ou seja, saber o tamanho da demanda previamente mostrou-se tarefa complicada;
- c) Apesar de o ideal para esta população ser o atendimento em qualquer horário de funcionamento da unidade e em qualquer dia da semana, as pessoas costumam responder bem quando lhes é informado horário e dia específico de atendimento, desde que não haja necessidade de agendamento prévio;
- d) Havia necessidade de um canal direto entre Defensoria Pública e os serviços que atendem esta população;



e) Havia grande insatisfação das pessoas em situação de rua com os serviços públicos prestados no Município.

Passou-se a pensar sobre a possibilidade de instituir um atendimento especializado pela Defensoria Pública, como é feito na Capital: plantões de Defensores Públicos em dias específicos, com o atendimento feito pelo próprio Defensor Público. No entanto, entendeu-se que o mesmo modelo não poderia ser replicado na Unidade Guarulhos uma vez que:

a) não havia qualquer indicação de que haveria pagamento de gratificação pela atividade pela instituição e tal atendimento não poderia se basear no voluntarismo dos Defensores e servidores, sob pena de gerar a descontinuidade do serviço;

b) a demanda de Guarulhos possivelmente não justificaria a criação de um atendimento especializado nos mesmos moldes da Capital.

Por tais motivos, a ideia mais aceita foi a inclusão desta população no atendimento geral da unidade. E para que isso ocorra de forma adequada, faço algumas sugestões de práticas para a criação de um modelo de atendimento que entendo viável fora da Capital. Nem todas foram incorporadas pela Unidade Guarulhos, por motivos que serão explicitados.

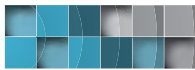
Atendimento “portas abertas”, sem necessidade de agendamento prévio

Nas reuniões realizadas, percebeu-se grande imprevisibilidade na rotina das pessoas em situação de rua. Muitos sofrem de problemas de saúde mental ou drogadição. A grande maioria rompeu vínculos familiares e não trabalha no mercado formal. Por vezes não conseguem vagas em centro de acolhida e algumas vezes conseguem “bicos”, trabalhos informais que simplesmente não podem faltar, pois esporádicos.

Ainda, a maioria não tem telefone ou armários onde possam guardar documentos, como um simples papel com um agendamento. Esse papel pode molhar se dormir na chuva, por exemplo. Exigir que façam um agendamento por telefone (ou mesmo pessoal) e exigir que compareçam na data agendada é efetivamente impedir seu acesso ao serviço prestado pela Defensoria Pública. O que deve ocorrer é a Defensoria Pública estar de portas abertas para recebê-los quando eles puderem comparecer, uma vez que sua vulnerabilidade extrema muitas vezes impede que organizem sua vida da forma como se espera da população em geral.

O que pareceu primordial é que saibam onde está localizada a Defensoria Pública, quais são os horários de atendimento e que se apresentem como pessoa em situação de rua para serem atendidos sem prévio agendamento.

Diante de tais informações colhidas nas reuniões realizadas, a Unidade Guarulhos imediatamente retirou a necessidade de agendamento por telefone para esta população, bem como foi divulgado aos serviços públicos o local e horário de atendimento relativos a processos criminais, feito em outro prédio da Defensoria Pública, todos os dias no período da tarde. Ainda, estabeleceu-se prioritariamente o atendimento às terças-feiras pela manhã para questões não relacionadas a processos criminais, o que também foi divulgado junto aos serviços públicos.



Impossibilidade de utilização do convênio com a OAB/SP

Fora da Capital, mesmo nos Municípios nos quais a Defensoria Pública está instalada, há grande quantidade de casos encaminhados para os advogados inscritos no convênio com a OAB/SP. Simplesmente não há defensores, servidores e estagiários suficientes para atender à demanda de forma integral. Na área cível e de fazenda pública, por exemplo, são apenas quatro os defensores no Município de Guarulhos.

A seleção dos casos que são atendidos pela Defensoria Pública e dos casos que são encaminhados para os advogados conveniados varia consideravelmente de unidade para unidade, em razão das particularidades de cada local e em razão de não terem sido definidas, até hoje, as atribuições dos Defensores Públicos de forma detalhada (o processo tramita há anos no Conselho Superior da Defensoria Pública).

Normalmente a seleção de casos ocorre por matéria, com alguns tipos de demandas ficando na unidade e outros tipos sendo encaminhadas para o convênio. Costuma-se não haver o encaminhamento na área da infância e em relação a vítimas de violência doméstica, por determinação da própria Administração Superior da Defensoria Pública.

Em relação a pessoas em situação de rua, não há qualquer determinação por parte da instituição que impeça a nomeação para o convênio, desde que a demanda esteja entre as matérias que a unidade encaminha para advogados conveniados.

Ou seja, a demanda da pessoa em situação de rua fora da Capital não é considerada pela Defensoria Pública como “demanda sensível” em razão das características pessoais do sujeito, podendo ser encaminhada normalmente para um advogado conveniado a depender da matéria.

Entendo haver **graves problemas** nessa postura. Como já mencionado, é importante que a população em situação de rua tenha acesso a locais de atendimento fixos e sem necessidade de agendamento prévio. Diante de sua rotina imprevisível, bem como pelo fato de normalmente não haver formas de contatá-los, dificilmente um advogado conveniado terá condições de atendê-los justamente por ter problemas em encontrá-los para obter informações e agendar reuniões.

Outro problema é se o advogado mudar de endereço: não conseguirá sequer avisar o usuário, justamente por não ter como contatá-lo.

Ainda, a Defensoria Pública tem mais condições de encaminhar ofícios para obter a documentação necessária para a propositura de ações judiciais. Tais ofícios são respondidos para a própria Defensoria Pública que arquiva os documentos na unidade. O advogado conveniado não possui tais facilidades e depende do próprio usuário para a obtenção dos documentos necessários. No caso da população em situação de rua, é essencial que tenham o auxílio adequado para a instrução de uma ação judicial.

Além disso, como já dito, muitas pessoas em situação de rua têm problemas de saúde mental e de drogadição e alguns não conseguem fazer sua higiene pessoal de forma adequada, até mesmo em razão de ausência de vagas em centros de acolhida. A Defensoria Pública está preparada para atender pessoas nessas condições. Um advogado conveniado dificilmente terá a



estrutura física necessária para fazer o atendimento a uma pessoa que se apresentar nesta situação.

Entendo, portanto, ser **essencial** que se estabeleça na Defensoria Pública a impossibilidade de encaminhamento das demandas relativas a qualquer matéria para o convênio OAB/SP, sendo o usuário ou usuária pessoa em situação de rua.

Tal prática, no entanto, sequer foi sugerida por mim para implementação na unidade Guarulhos. Isso porque observa-se grande sobrecarga de trabalho por parte das unidades, especialmente em razão do recente empobrecimento da população em geral. Incluir nova demanda atendida pela unidade sem o devido planejamento pode aumentar ainda mais os riscos de sucateamento do serviço público prestado.

Dessa forma, para que as unidades possam absorver todas as demandas da população em situação de rua entendo ser necessário, em primeiro lugar, que se faça um período de teste, sem que haja nomeação para o convênio OAB/SP. Após este período, verifica-se se a unidade conseguiu absorver de forma adequada os novos casos.

Na hipótese de o aumento do número de casos ser tão grande que a unidade não tenha condições de absorvê-lo, há que se verificar se existe algum outro tipo de demanda que a unidade possa encaminhar para o convênio OAB/SP a fim de possibilitar a absorção do atendimento jurídico integral à pessoa em situação de rua.

Finalmente, não sendo possível fazer tal substituição nas demandas atendidas e nas encaminhadas ao convênio OAB/SP, necessário que se repense o número de Defensores Públicos e servidores na unidade, para que o atendimento adequado à população em situação de rua local possa ser realizado.

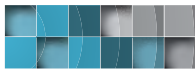
Auxílio do Centro de Atendimento Multidisciplinar (CAM) no atendimento inicial

É de amplo conhecimento que o atendimento jurídico inicial, seja na Capital, seja fora dela, é feito por estagiários de direito com a supervisão do Defensor Público. Trata-se, a meu ver, de gravíssimo problema da instituição que o primeiro atendimento ao usuário seja realizado por alguém que não seja servidor público e sem a formação jurídica necessária (ainda que com supervisão). O ideal seria, na minha opinião, que o atendimento jurídico inicial fosse realizado por servidores públicos com formação jurídica, eventualmente com auxílio de estagiários de direito e sempre com a supervisão do Defensor Público.

No entanto, não há qualquer previsão de alteração neste cenário dentro da instituição, diante do cenário econômico em que se encontra, além da ausência de discussão interna sobre reestruturação de tais proporções.

Feita esta introdução, o que se nota é que os estagiários de direito que realizam o atendimento jurídico inicial, apesar de sua disponibilidade e boa vontade, em sua maioria não tem o treinamento adequado para lidar com pessoas em situação de extrema vulnerabilidade como é o caso da população em situação de rua.

Com efeito, mesmo que se realizem capacitações periódicas, a realidade é que estas não são suficientes diante da alta rotatividade dos estagiários (o que não ocorre com servidores



públicos). Além disso, a supervisão pelo Defensor Público muitas vezes é deficitária diante do alto número de casos atendidos todos os dias.

Ainda, nos atendimentos realizados na Unidade Guarulhos percebeu-se que a maior parte dos casos não se tratava de demandas essencialmente jurídicas, mas de encaminhamentos para os serviços públicos adequados.

Por mais que os estagiários de direito recebam o treinamento para tais encaminhamentos, percebeu-se que o CAM tinha mais conhecimento, até mesmo que os Defensores Públicos, para direcionar de forma adequada os usuários.

Ademais, mesmo não sendo possível generalizar, muitas pessoas em situação de rua comparecem na Defensoria Pública em estado de grande confusão mental. Os psicólogos e assistentes sociais da instituição, assim como os estagiários de psicologia e serviço social, possuem melhor treinamento para tal atendimento.

Logo, havendo a previsão na Deliberação n. 187 do CSDP para que o CAM preste apoio ao serviço de atendimento especializado ao público, testou-se na unidade Guarulhos o seguinte roteiro de atendimento jurídico inicial:

a) ao invés de ser atendido pelo estagiário de direito, a pessoa em situação de rua é atendida por estagiário/servidor do CAM. Caso se trate apenas de encaminhamento a serviço público, o próprio CAM faz o encaminhamento e a pessoa é dispensada;

b) havendo também demanda jurídica a ser analisada, o estagiário/servidor do CAM avalia se a pessoa está em condições de ser atendida sozinha pelo estagiário de direito. Caso não esteja, o atendimento é feito em conjunto pelo estagiário de direito com estagiário/servidor do CAM.

Apesar de ter sido bem sucedida na Unidade Guarulhos, a participação do CAM neste primeiro atendimento encontra entraves justamente na falta de pessoal neste importante setor da Defensoria Pública. Diversas unidades sequer possuem CAM, e as que os possuem normalmente estão com o número de servidores e estagiários abaixo do necessário.

Em conclusão, em razão de o atendimento jurídico inicial ser realizado por estagiários de direito e não servidores públicos, uma alternativa viável é que o CAM auxilie no atendimento em se tratando de pessoas em situação de rua. No entanto, tal alternativa há que ser analisada de acordo com a realidade de cada unidade, diante da falta de pessoal que assola os Centros de Atendimento Multidisciplinar da Defensoria Pública.

Divulgação da Defensoria Pública e fiscalização dos serviços públicos locais

Em Guarulhos, além do entrave que existia em razão da necessidade de agendamento prévio, percebeu-se que a população em situação de rua desconhecia os serviços prestados pela Defensoria Pública. Em relação aos processos criminais, por exemplo, muitos tinham medo de procurar a Defensoria Pública e saírem presos do local. Foi preciso deixar claro que não havia tal possibilidade.



Após as reuniões realizadas nas quais houve grande divulgação da Defensoria Pública, bem como após uma vistoria no centro de acolhida local, notou-se um aumento significativo no número de casos atendidos. Porém, também se percebeu que a divulgação tem que ser constante, diante da grande rotatividade da população em situação de rua, sob pena de o número de casos voltar ao patamar anterior.

No Município de Guarulhos, que se encontra às margens de pelo menos três grandes rodovias (Dutra, Ayrton Senna e Fernão Dias) e próximo à Capital, a rotatividade é ainda maior em razão do trânsito de pessoas de diferentes localidades pela cidade.

Dessa forma, sem divulgação periódica e constante, o desconhecimento por parte da população em situação de rua persistirá e a demanda reprimida continuará. A participação do Núcleo de Direitos Humanos, com sua unidade de atendimento móvel, ajudaria nesta área.

Ademais, na experiência de Guarulhos, o aumento do número de pessoas atendidas gerou o aumento do número de reclamações relativas aos serviços públicos municipais voltados à população em situação de rua.

Trata-se de um desafio para as unidades da Defensoria Pública lidar com esse tipo de denúncia, as quais requerem uma postura mais ativa da instituição. Exigem fiscalização constante dos serviços públicos, reuniões com os funcionários municipais, estabelecimento de canais diretos com os serviços públicos e, eventualmente, propositura de ações civis públicas.

Ainda, salutar que se ouça diretamente a população em situação de rua e que se fomente os Fóruns da População em Situação de Rua, a fim de que estas pessoas elejam seus próprios representantes e consigam exigir seus direitos, inclusive atendimento adequado por parte da Defensoria Pública.

Estes, a meu ver, foram os principais desafios com a experiência do atendimento à população em situação de rua na Unidade de Guarulhos. São tantos os problemas enfrentados por estas pessoas para a obtenção dos serviços públicos adequados que é difícil até mesmo saber por onde começar a enfrentar a questão.

Com efeito, em Guarulhos observou-se o descumprimento quase total do Decreto n. 7053/09 (Política Nacional para População em Situação de Rua). Não estão instituídos nem metade dos serviços previstos na tipificação nacional dos serviços socioassistenciais (Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, do CNAS).

Porém, quando se começa tal atendimento à população em situação de rua, que está acostumada a ser totalmente desassistida, depositam-se todas as esperanças na Defensoria Pública para a melhoria dos serviços prestados. A pressão sobre a instituição passa a ocorrer de forma significativa.

Dessa forma, há que se ter ciência que as demandas coletivas aumentam com a divulgação da Defensoria Pública junto à população em situação de rua, e que a unidade tem que estar organizada para realizar tal acompanhamento. Essencial, portanto, a orientação e o auxílio do Núcleo de Direitos Humanos nesta tarefa, com a capacitação de pessoal e também na construção de canais de comunicação com o poder público.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-92898-03-8



9 788592 898038

