

Cadernos

*da Defensoria Pública
do Estado de São Paulo*

v. 7 n. 32 2022

Direitos Humanos

**Viver na rua: fortalecendo redes
e os direitos da população de rua**



**DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

EDEPE Escola
da Defensoria Pública
do Estado de São Paulo

©2022 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

v. 7 n.32 2022 – ISSN 2526-5199

Defensor Público Geral

Rafael Pitanga Guedes

Defensor Público Diretor da EDEPE

Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes Piccina

Defensores/as Públicos/as Assistentes da EDEPE

Peter Gabriel Molinari Schweikert

Giancarlo Silkunas Vay

Leila Rocha Sponton

Corpo Editorial

Guilherme Krahenbuhl Silveira Fontes Piccina

Peter Gabriel Molinari Schweikert

Giancarlo Silkunas Vay

Leila Rocha Sponton

Projeto Gráfico

Laura Schaer Dahrouj

Diagramação

EDEPE

Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – EDEPE

Rua Líbero Badaró, 616 - 4º andar

CEP 01008-000 - São Paulo-SP

Tel.: (11) 3105-0919 - ramal 401

escola@defensoria.sp.gov.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.

Antonio Euzébios Filho (Org.)

Betania Devechi Ferraz (Org.)

Davi Quintanilha Failde de Azevedo (Org.)

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Viver na rua: fortalecendo redes e os direitos da população de rua

1ª edição

São Paulo

EDEPE - Escola da Defensoria Pública do Estado

2022

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo	São Paulo	v.7	n.32	p. 1-213	mar/2022
---	-----------	-----	------	----------	----------

Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo / Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. –v. 1, n. 1 (2016)- . – São Paulo : EDEPE, 2016- .

ISSN 2526-5199

1. Direito – Periódico. I. Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

CDU 34(05)

Elaborado por Giliardi Pereira Delli Paoli – CRB-8/10114

Este volume dos
Cadernos foi apoiado por:

Núcleo Especializado de
Cidadania e
Direitos Humanos



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

Prefácio	7
<i>Maria Magdalena Alves</i>	
Apresentação	9
<i>Antonio Euzébios Filho, Davi Quintanilha Failde de Azevedo, Betania Devechi Ferraz</i>	
Maria Magdalena, quando o amor vira luta	12
<i>Alvaro Almgren</i>	
Alternativas de desenvolvimento para a região da “Cracolândia”: uma contraposição entre o modelo em curso e uma nova proposta voltada ao fortalecimento das redes e direitos da população mais vulnerável	13
<i>Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes, Ana Luísa Calvo Tibério</i>	
Cracolândia: vivências e olhares de usuários de políticas de álcool e outras drogas na região central de São Paulo	32
<i>Antonio Euzébios Filho, Carlos Eduardo Bottega Michel, Mathias Vaiano Glens, Flávio Teixeira Lima de Souza, Stéphanie Chiconeli Tabata</i>	
O papel do Estado na efetivação do direito à moradia para aqueles que não conseguem acessá-lo pelas tradicionais políticas habitacionais: a população em situação de rua como protagonista da demanda habitacional	53
<i>Giulia Novaes Poli</i>	
Trauma psicossocial na população em situação de rua: raízes sociais do adoecimento psíquico e violência estrutural	76
<i>Jéssica Rodrigues Rosa, Antonio Euzébios Filho</i>	
O caso Salomé: condições de rua, afastamentos institucionais e violências de gênero em Feira de Santana - Ba	89
<i>Matheus de Oliveira Barros, Maria Salete de Souza Nery</i>	
Atendimento jurídico às pessoas em situação de rua: um balanço sobre a experiência da Defensoria Pública e as exigências decorrentes da pandemia	108
<i>Wilherson Carlos Luiz, Joaquim Pedro Gomes da Rocha Ferraz Pereira</i>	
Atuação social no CISARTE: exemplo de trabalho em rede para a construção de políticas públicas para pessoas em situação de rua	123
<i>Mariana Coelho Prado</i>	
Participação política como espaço de escuta: a atuação dos conselheiros do Comitê PopRua da cidade de São Paulo durante a pandemia	139
<i>Amanda Lopes de Oliveira, Beatriz Calheta Silva, Daniel Lucas Dejavite Biagio</i>	
O vai e vem da história! Crianças e adolescentes em situação de rua: uma expressão da “questão social”	159
<i>Camila Cristina dos Santos, Edilene Souza da Silva</i>	
Uma proposta de programa de moradia para a população em situação de rua	173
<i>Fórum da Cidade de Defesa da População em Situação de Rua de São Paulo</i>	
Direitos dos invisíveis: a política nacional judicial para as pessoas em situação de rua	189
<i>Valerio de Oliveira Mazzuoli, Renan Sotto Mayor</i>	
Zeladoria urbana, direitos das pessoas em situação de rua e a comunicação não violenta como ferramenta: relato de uma experiência	195
<i>Clio Nudel Radomslyer, Fernanda Penteado Balera, Luiza Aparecida Barros, Pedro Ribeiro Agostoni Feilke</i>	



PREFÁCIO

As Defensorias Públicas e a População em Situação de Rua¹

Maria Magdalena Alves
Consultora em Política Pública

Quando Ulysses Guimarães apelidou a Constituição Federal de 1988 de “Cidadã”, bem sabia que o avanço mais significativo na nova Carta era, justamente, o tratamento dispensado aos direitos e garantias fundamentais que passaram a ocupar lugar de destaque na ordem jurídica que se inaugurava. Merece aí destaque a previsão de criação de Defensorias Públicas estaduais e a da União. Isso porque, embora em Constituições anteriores já houvesse a previsão de prestação de assistência legal aos necessitados, somente na ora vigente o tema foi tratado como direito fundamental do cidadão, estabelecendo-se a respectiva garantia institucional, prevista no artigo 134 e parágrafo único. Como se vê, a Constituição Federal estabeleceu o direito fundamental à assistência jurídica, sendo portanto necessário verificar-se qual sua natureza, conteúdo e titularidade, exatamente no momento em que os Estados e a União dão os primeiros passos no sentido de implementar suas defensorias públicas².

Nos últimos anos, as Defensorias têm tido um papel significativo na execução da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Um dos desafios para as equipes voltadas para a Pop Rua tem sido o diagnóstico das violações de direitos. Há que se traduzir falas entrecortadas e dificuldades de expressar a inquietação que as trouxeram até a Defensoria³.

Além disso, as Defensorias vêm realizando Oficinas de capacitação para trabalhadores que atuam com a Pop Rua, além do apoio no atendimento de pessoas em situação de rua egressas do Sistema Penitenciário, num processo de conscientização da sociedade quanto à discussão sobre drogadição, no atendimento as denúncias e fiscalização de abrigos, entre outras ações.

¹ Este texto foi encaminhado pela Madá, como era popularmente conhecida a autora, para publicação em formato de artigo, tendo sido adaptado posteriormente em formato de prefácio como forma de homenagem póstuma. Maria Magdalena Alves foi incansável defensora dos direitos da população em situação de rua. Faleceu em 15/08/2021.

² WEIS, Carlos. Direitos Humanos e Defensorias Públicas. IBCCRIM, disponível em <https://www.ibccrim.org.br/noticias/exibir/3149/>

³ RIBAS, Luciana Marin. Acesso à Justiça para a População de Rua: um Desafio para a Defensoria Pública, dissertação de Mestrado, PUCSP – Faculdade de Direito, 2014.



Quando estas pessoas se dirigem à Defensoria, a maioria relata conflitos familiares, condições precárias e maus tratos em serviços públicos, além do tratamento truculento das polícias que humilham, batem, tomam seus pertences e os expulsam.

Estas pessoas em situação de rua podem ser brasileiras ou estrangeiras, e neste segundo caso, há dificuldades pela ausência de jurisprudência na busca de benefícios assistenciais, na regulamentação dos documentos, etc.

Pouco a pouco, altera-se o modo como estas pessoas se sentem em relação à cidadania. A baixa autoestima leva-os a dizer expressões como “quando forem gente”, e na relação com os Defensores, elas se desculparam por estar incomodando e não se sentem à vontade para ser ouvida por aquele profissional.

Um desafio é que estas pessoas vêm tendo seus direitos violados há tanto tempo que acham isso natural. Quando procuram a Defensoria, não sabem se sua demanda é da justiça federal ou estadual. Só sabem que tem um problema e pedem socorro.

O maior número dos atendimentos envolve Violência policial (GCM e PM); precariedade dos abrigos, falta de acesso a políticas como Saúde, Previdência e Assistência Social, pedidos de benefícios assistenciais, aposentadorias, auxílios doença e saque de PIS e FGTS.

Há, ainda, um número considerável de atendimentos envolvendo estrangeiros que estão em situação de rua e a principal providência tomada pela Defensoria envolve a regulamentação da documentação dessas pessoas.

O slogan da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos - ANADEP - “*garantir o direito é nosso maior feito*” – é plenamente cumprido na relação com pessoas em situação de rua.

Nosso muito obrigado aos Defensores!



APRESENTAÇÃO

Antonio Euzébios Filho

Docente do Departamento de Psicologia Social e do Trabalho, Instituto de Psicologia da
Universidade de São Paulo (USP)
antonioeuzebios@usp.br

Davi Quintanilha Failde de Azevedo

Defensor Público Coordenador do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos
Humanos da DPESP
dqazevedo@defensoria.sp.def.br

Betânia Devechi Ferraz Bonfá

Defensora Pública Coordenadora da Divisão de Atendimento Inicial Especializado ao
Público da DPESP
bbonfa@defensoria.sp.def.br

Em mais uma edição dos Cadernos da Defensoria Pública sobre a temática dos direitos da população em situação de rua, a presente coletânea de artigos apresenta textos de movimentos sociais, profissionais da rede de proteção, acadêmicos, defensoras/es públicas/os sobre a temática. A proposta inicial foi a de consolidar debates realizados no “Curso Viver na Rua: Reflexões em tempo de pandemia. Fortalecendo Redes e os Direitos da população de rua”, ocorrido entre 23/11/2020 e 05/04/2021.

O curso tratou dos seguintes temas: “Pessoas em Situação de Rua e o Acolhimento Institucional: quem merece a vaga fixa?”; “Pessoas em situação de rua e saúde mental: direitos, manejo e desafios profissionais”; “Rede Intersetorial e políticas públicas para as pessoas em situação de rua”; “Pessoas em situação de rua e Interseccionalidade: racismo e questões de Gênero”; Pessoas em situação de rua e possibilidades de intervenções”.

Foram selecionados 13 textos que compõem a presente edição, além de prefácio da saudosa Maria Magdalena Alves, conhecida como Madá, que havia submetido texto para publicação neste volume dos Cadernos antes de seu falecimento, tendo tal escrito sido convertido no referido prefácio.

Madá foi uma importante ativista que desenvolveu relevante trabalho com as pessoas em situação de rua. Por esse motivo, a coordenação dessa edição dos Cadernos solicitou autorização do filho da Madá, Alvaro Almgren, para a publicação de homenagem póstuma em que conta parte da trajetória de sua mãe na defesa da população em situação de rua.

O texto “Alternativas de desenvolvimento para a região da ‘Cracolândia’: uma contraposição entre o modelo em curso e uma nova proposta voltada ao fortalecimento das redes e direitos da população mais vulnerável” do defensor Rafael Lessa e da advogada voluntária Ana Luísa Calvo explora como é possível pensar um projeto para a região do bairro Campos Elíseos que de fato acolha a população, incluídas pessoas em situação de rua que fazem ou não uso abusivo de álcool e outras drogas.



Ainda sobre o tema da “Cracolândia”, o grupo de pesquisa do Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (USP), formado por Antonio Euzébios Filho, Carlos Eduardo Bottega Flávio Teixeira, Stéphanie Chiconeli, e pelo agente de Psicologia Mathias Vaiano do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, elaboraram texto com os resultados do levantamento e pesquisa de campo realizados na região, com importantes indicativos sobre as falhas das sucessivas políticas públicas que tentaram ser implementadas por diferentes governos.

A advogada Giulia Poli em seu texto “O papel do Estado na efetivação do direito à moradia para aqueles que não conseguem acessá-lo pelas tradicionais políticas habitacionais: a população em situação de rua como protagonista da demanda habitacional” debate a questão chave da falta de políticas públicas habitacionais efetivas voltadas à população em situação de rua.

A população em situação de rua é historicamente marcada por diversos traumas e episódios de exclusão dos direitos mais básicos; os pesquisadores da USP Jéssica Rodrigues e Antonio Euzébios Filho desenvolvem no texto “Trauma psicossocial na população em situação de rua: raízes sociais do adoecimento psíquico e violência estrutural” o conceito de trauma social para refletir as diferentes dimensões da desigualdade social e da violência a qual a população em situação de rua está exposta.

Os pesquisadores da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Matheus de Oliveira e Maria Salete, trazem relato de caso ocorrido em Feira de Santana, na Bahia, no qual Salomé, mulher em situação de rua, deu à luz a uma criança em via pública, evidenciando as dificuldades de aderência aos serviços socioassistenciais e de saúde ofertados, além das questões de violência de gênero ocorridas.

O artigo denominado “Atendimento jurídico às pessoas em situação de rua: um balanço sobre a experiência da Defensoria Pública e as exigências decorrentes da pandemia” do agente de Sociologia do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria (NCDH), Wilherson Luiz, e do colaborador da Rede Rua, o advogado Joaquim Pedro, analisam como a Defensoria tem lidado com o atendimento especializado à população em situação de rua no cenário pandêmico, indicando desafios para que novas estratégias de atendimento sejam adotadas para maior garantia dos direitos de tal grupo.

A voluntária do CISARTE, Centro de Inclusão pela Arte, Cultura, Educação e Trabalho, e estagiária do NCDH, Mariana Coelho, no texto “Atuação social no CISARTE: exemplo de trabalho em rede para a construção de políticas públicas para pessoas em situação de rua” apresenta sua experiência pessoal de voluntariado e a importância da valorização da escuta e do trabalho em rede para defesa integral dos direitos da população em situação de rua a partir do trabalho realizado no CISARTE, com vários pontos de contato com o trabalho da Defensoria Pública.

A Clínica Luiz Gama, por suas pesquisadoras Amanda Lopes, Beatriz Calheta e Daniel Lucas, desenvolveram texto sobre “Participação política como espaço de escuta: a atuação dos conselheiros do Comitê PopRua da cidade de São Paulo durante a pandemia” sobre o importante espaço democrático do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação



de Rua, apresentando o trabalho do Comitê no cenário pandêmico e as dificuldades que vêm sendo enfrentadas por seus conselheiros.

Camila Cristina e Edilene Souza, do Núcleo Especializado da Infância e Juventude da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, contribuíram com a presente publicação com o texto “O vai e vem da história! Crianças e adolescentes em situação de rua: uma expressão da “questão social”, analisando o fenômeno das crianças e adolescentes em situação de rua como expressão de uma questão social e produto da organização capitalista.

O Fórum da Cidade de Defesa da População em Situação de Rua de São Paulo, por seu GT-Moradia, formado por diversos ativistas e pesquisadores, desenvolveu texto intitulado “Uma proposta de programa de moradia para a população em situação de rua”, na qual formula proposta de política pública de habitação voltada à população em situação de rua, pensada com diversas alternativas de acesso e articulação com outras políticas.

O defensor federal Renan Sotto Mayor e o professor Valério Mazzuoli apresentam em seu artigo “Direitos dos invisíveis: a política nacional judicial para as pessoas em situação de rua” o avanço ocorrido com a edição da política nacional judicial para a população em situação de rua pelo Conselho Nacional de Justiça.

Por fim, a defensora Fernanda Penteado Balera e o defensor Pedro Ribeiro Aguston Feilke, além da assistente social da Defensoria Luiza Aparecida e a pesquisadora da FGV, Clío Nudel, trazem relato sobre o desenvolvimento de uma oficina voltada a guardas municipais atuantes nas ações de zeladoria urbana na cidade de Osasco, no texto denominado: “Zeladoria urbana, direitos das pessoas em situação de rua e a comunicação não violenta como ferramenta: relato de uma experiência.”

Vale destacar que apenas no Município de São Paulo, de acordo com a prefeitura no censo realizado em 2021, atualmente há 31.884 pessoas vivendo nas ruas da cidade. Em 2019, eram 24.344 pessoas, de modo que o aumento numérico é de 7.540 pessoas e representa uma alta de 30% segundo tais dados oficiais. Ainda que tal número possa estar subdimensionado, fato é que são necessárias políticas públicas resolutivas para o enfrentamento de tal questão.

Nesse sentido, os textos desta publicação apresentam visões concatenadas com os ideais defendidos pela Defensoria Pública na defesa dos interesses da população em situação de rua. Espera-se que esta edição traga contribuições atuais para o desenvolvimento de políticas públicas cada vez mais efetivas voltadas a este segmento da população.

Este volume contou com organização do Defensor Davi Quintanilha Failde de Azevedo, coordenador do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, do Professor Dr. Antonio Euzébios Filho, do Instituto de Psicologia, Departamento de Psicologia Social e do Trabalho da Universidade de São Paulo – USP e da Defensora Betânia Devechi Ferraz Bonfá, coordenadora da Divisão de Atendimento Inicial Especializado ao Público e do atendimento à população em situação de rua da região central.

Boa leitura!



Maria Magdalena, quando o amor vira luta¹

Alvaro Almgren

Filho da Madá. Formado no IF-USP e na EBA-UFRJ. Ex-Professor da UERJ-Resende.
Professor do Curso Debret.

alvaro.almgren@gmail.com

No final dos anos 70, ela tinha começado a sua Faculdade de Serviço Social da PUCSP. Naqueles anos, mais do que em outros momentos, ali era local privilegiado para se pensar a política. A invasão que Universidade sofrera ainda estava muito patente e o compromisso com o combate a todas as formas de desigualdade e discriminação estavam muito presentes no nosso discurso.

A partir daí ela começou a atuar no centro da cidade, desenvolvendo um trabalho com “pessoas em situação de rua”, dentro do lema “Somos um povo que quer viver”. Na primeira movimentação o grupo saiu da rua Florêncio de Abreu e foi até o largo de São Bento e voltou... quem os vê, hoje, mobilizando esta cidade não pode imaginar o esforço enorme que fizeram para dar aquele primeiro passo.

O trabalho com pessoas em situação de rua a levou ao Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e que atua com esta população e também com encortiçados. Ali, com grandes e queridos amigos trabalhava numa proposta inovadora de construção dos direitos destas pessoas.

No fim dos anos 80 ela se filiou ao PT, e buscou formação no Instituto Cajamar – INCA onde participou de diversos cursos voltados para o trabalho com Movimentos Populares.

Com a entrada do de Luiza Erundina na Prefeitura, que pretendia atuar com as “pessoas em situação de rua”, ela migra para a Secretária do Bem Estar, onde fica até se aposentar, e após continuado o trabalho enquanto Gaspar Garcia. E logo a seguir ela se envolve com a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

Ela dizia: “Se você quer distribuir pão ou sopa, distribua; quer discutir a possibilidade de gerar trabalho, faça isso; quer fazer mobilizações visando mudanças estruturais, vá à luta. O que importa é que se faça alguma coisa. Se cada um de nós fizer algo, na somatória de todos nós, poderemos mudar a realidade que vivemos hoje.”

E foi isso que ela fez por outros trinta anos, buscando estratégias para garantir a cidadania e a dignidade de todos. Ela sempre viu como seu maior desafio entender como assumir o emergencial como ponto de partida para um processo de democratização do país. Um desafio que agora está em nossas mãos.

¹ Texto originalmente publicado em "O Trecheiro", Rede Rua, Edição 271 - Outubro de 2021.



Alternativas de desenvolvimento para a região da “Cracolândia”: uma contraposição entre o modelo em curso e uma nova proposta voltada ao fortalecimento das redes e direitos da população mais vulnerável

Development alternatives for the “Cracolândia” region: a contrast between the current model and a new proposal aimed at strengthening the networks and rights of the most vulnerable population

Rafael Lessa Vieira de Sá Menezes

Defensor Público do Estado de São Paulo. Mestre e Doutor em Direito pela USP.
rlmenezes@defensoria.sp.def.br

Ana Luísa Calvo Tibério

Voluntária na Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Bacharel em Direito pela USP.
ana.tiberio@usp.br

Resumo

A região da “Cracolândia” historicamente foi marcada por uma atuação do poder público que privilegiou os diferentes interesses econômicos das elites em cada período, sempre em detrimento da população mais vulnerável. Com isso, medidas higienistas foram e seguem sendo aplicadas na região. Está em curso um amplo processo de reespoliação urbana, marcado pela desigualdade, pela exclusão e pela invisibilização dos mais vulneráveis. A “Cracolândia” persiste justamente porque os problemas que deveriam ser enfrentados não são considerados nos planos de desenvolvimento para a região, enquanto muito se fala em revitalização da Nova Luz, na construção de moradias para classe média e na atração de empresas. Este artigo, por sua vez, apresenta uma alternativa de desenvolvimento à região, voltada à construção de redes e direitos da população mais vulnerável. O modelo se estrutura a partir de quatro eixos: moradia, trabalho, renda e política de drogas. Com isso, pretende-se contribuir com o debate público que há anos se estabelece acerca da região e garantir subsídios para a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e do Poder Público na promoção de direitos.

Palavras-chave: Cracolândia. Modelos de desenvolvimento. Alternativa. Vulnerabilidade.

Abstract

The region of “Cracolândia” has historically been marked by a performance by the government that favored the different economic interests of the elites in each period, always in detriment of the most vulnerable population. With this, hygienist measures were and continue to be applied in the region. There is an ongoing process of urban repossession, marked by inequality, exclusion and the invisibility of the most vulnerable. “Cracolândia” persists precisely because the problems that should be faced are not considered in the development plans for the region, while much is said about the revitalization of Nova Luz, the construction of houses for the middle class and the attraction of companies. This paper, in turn, presents a development alternative for the region, aimed at building networks and rights for the most vulnerable population. The model is structured around four axes: housing, work, income and drug policy. It is intended to contribute to the public debate that has been established for years about the region and to guarantee subsidies for the work of the Public Defender of the State of São Paulo and of the Government.

Keywords: Cracolândia. Developments Models. Alternative. Vulnerability.



Introdução

Os bairros Luz e Campos Elíseos na capital paulista já foram morada das elites locais. A região passou por um processo de “esvaziamento” paulatino, com a migração destas elites para outras áreas, acompanhando a desvalorização financeira e imobiliária da região central de São Paulo. Algumas das ruas destes bairros passaram a ser ocupadas por vendedores e usuários de drogas, pessoas que encontraram ali um espaço propício para o tráfico e para a consolidação de complexas relações entre elas e delas com o território. A chamada “Cracolândia” se consolidou na década de 1990 e desde então diversas gestões municipais buscam “soluções” para a região.

A hipótese deste trabalho é a retomada do interesse econômico na região (processo de “reespoliação urbana”) implicou em políticas públicas “higienistas” que consideravam as pessoas que ocupavam o espaço público para uso de drogas como corpos a serem removidos. Busca-se confirmar a hipótese por meio da análise da atuação do poder público na região no período, apoiada na construção midiática de um lugar perigoso, repleto de corpos indesejáveis e removíveis.

Os projetos de “revitalização” se desenvolveram sobre maquetes vazias de pessoas, alheios às complexidades da vida na região. A exclusão social e a discriminação racial não apareceram no horizonte de preocupação dos projetistas, dos imaginadores (FIX, 2007) da requalificação urbana. O uso de drogas ilícitas muito menos poderia ser tematizado por tais imaginadores, tratando-se não apenas de uma questão de polícia, mas de um tabu não tematizável pelas políticas públicas de saúde e assistência senão como repressão. A atuação do poder público se deu, então, principalmente por meio da abordagem de segurança pública, perpassada por certos tipos de investimentos paliativos no social e em saúde pública.

Assim sendo, buscaremos analisar os aspectos teóricos da discussão ora colocada, ressaltando os interesses - públicos e privados - prevalentes nas políticas públicas adotadas. A partir disso, estudaremos a possibilidade de substituição do atual modelo de desenvolvimento da região da “Cracolândia” por um modelo voltado essencialmente à inclusão de pessoas pobres, sem renda e em situação de rua que já ocupam a região, destacando também as implicações econômicas e sociais da proposta, que implica um distribucionismo forte e uma reversão do processo de reespoliação. Assim, busca-se apresentar parâmetros para o fortalecimento da rede intersetorial de atendimento à população de rua e a pessoas que fazem uso de drogas, providência indispensável se se pretende o desenvolvimento das pessoas da região da “Cracolândia”.

Dessa forma, espera-se apresentar uma possível contribuição à atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, cujo objetivo é a defesa jurídica dos interesses da parcela mais vulnerável da sociedade paulistana, bem como à atuação governamental e de outras entidades que atuam na região e à reformulação de políticas públicas para a região da “Cracolândia”, com uma perspectiva mais humana e inclusiva.



Panorama histórico da “Cracolândia”

A existência da “Cracolândia” alude ao fato do espaço urbano não se constituir apenas como espaço geográfico, mas também como espaço relacional, onde relações são construídas (RAUPP, ADORNO, 2011). A região no centro de São Paulo, hoje chamada de “Cracolândia”, já foi parte do centro comercial, financeiro e bancário da cidade. Isso se deu até a década de 1950, quando o eixo econômico se deslocou para a Avenida Paulista.

Dessa forma, houve um abandono do chamado “centro velho” pelas populações de mais alta renda, alterando seu perfil socioeconômico, uma vez que a área passou a ser ocupada pela população socialmente mais marginalizada. A isso, soma-se a “chegada”¹ do crack em São Paulo, o que levou à ampla presença de usuários nas ruas da região (CAVEDINI, 2019). Assim, tal região restou “abandonada”, desprovida de serviços públicos e privados de qualidade e sua população, abandonada à própria sorte em condições de extrema vulnerabilidade.

Mais recentemente, contudo, a região central tem retomado sua visibilidade e importância cultural, política e econômica. Surgiram com isso esforços para revitalização da área, visando torná-la um espaço de convivência para pessoas de elite e classe média. Para tanto, ações policiais violentas tornaram-se mais frequentes, visando expulsar as pessoas em situação de rua e as pessoas que viviam em ocupações, preparando o terreno para a consolidação de processos de requalificação urbana no bairro. Nesse cenário, os usuários de crack têm sido os mais afetados, uma vez que representam uma ameaça a este projeto político de requalificação urbana (RAUPP, 2011).

Observa-se, pois, o avanço de medidas higienistas para afastar os corpos considerados uma ameaça à manutenção da ordem social vigente, pautadas pela exclusão racista (ALMEIDA, 2019) e operacionalizadas com base na ideologia da guerra às drogas (VALOIS, 2019²), e ao modelo de desenvolvimento hegemônico, pautado pela expansão do mercado imobiliário (ainda que em parceria com o Estado). O que se constrói é um sistema de intolerância na questão urbana, no sentido expresso por Secchi (2015, p. 36):

La configuración de la ciudad y el territorio cambia constantemente, transformando aspectos fundamentales de la estructura económica y social, se modifican los sistemas de solidaridad e intolerancia dentro de la sociedad. Toda la historia de la ciudad occidental, quizá de cualquier ciudad, podría escribirse haciendo referencia a los sistemas de compatibilidad e incompatibilidad recíprocos entre personas, grupos sociales y actividades, que la han caracterizado en los diversos periodos y en las diversas partes del planeta. También hoy, la cuestión urbana se manifiesta cada vez más como explosión de nuevos sistemas de intolerancia.

Na região da “Cracolândia”, um novo sistema de intolerância se desenha através da tentativa de gentrificação, de mudança na dinâmica do espaço urbano nos mais diversos aspectos: habitacionais, imobiliário, cotidiano, padrões de consumo (lícitos e ilícitos), paisagem urbana e frequentadores do espaço (CAVEDINI, 2019). É, pois, o que Frúguli Jr descreve:



Criação residencial para classes médias e altas em bairros de áreas urbanas centrais, articuladas a processo de controle ou expulsão de setores de classe populares, num processo também assinalado pelo desempenho de determinados estilos de vida e consumo, produzindo mudanças na composição social de um determinado lugar, vem como tipo peculiares de segregação socioespacial e de controle da diversidade. (FRÚGULI JR, 2006, pp. 133-134)

É isso justamente o que se constata pela análise do modelo de desenvolvimento em curso na região: aposta-se na criação de moradias para classe média e na retirada de serviços públicos sociais da região, mediante o prognóstico de que isso promoveria uma maior integração com o espaço urbano e o deslocamento de pessoas em situação de rua e usuários de droga para alhures.

Com isto, a PPP da Casa Paulista já construiu 656 apartamentos na região em 5 torres com 17 andares cada. A previsão é de construção de 2.260 habitações de interesse social (de um total de 3.683 imóveis a serem construídos no centro pela PPP). Os contemplados das unidades já entregues tiveram que se enquadrar nos critérios de renda³ e comprovar trabalho no centro de São Paulo, sendo que algumas unidades estavam reservadas para servidores públicos, policiais, agentes de segurança e escolta penitenciária⁴. Por meio destes critérios, os frequentadores do “fluxo”⁵ foram obviamente excluídos destas moradias. O deslocamento destas pessoas da região se daria - e, de fato, esta é a dinâmica atual -, por meio da pressão dos novos moradores da região.

Como fica claro, este modelo de construção de moradias não contempla as pessoas mais vulneráveis, impondo neste novo sistema de intolerância uma contraposição explosiva entre a classe média contemplada com habitação subsidiada e as classes mais pobres. Logo, torna-se necessário pensar alternativas que priorizem as próprias pessoas que já ocupam a região, garantindo-lhes a possibilidade de ter uma moradia digna, assistência social e em saúde.

Nova Luz e renovadas sombras num processo de reespoliação urbana

O espaço urbano no qual se encontra a “Cracolândia”, como afirmado, já foi ocupado pela elite paulistana:

Em 1879, dois alemães, Glette e Nothman compraram a antiga Chácara do Capão Redondo (desde que se tornou propriedade do Visconde de Mauá, Chácara Mauá) despendendo 100 contos de réis e abriram ali ruas largas e alamedas arborizadas. Como venderam grandes lotes apenas para famílias abastadas da capital, apuraram cerca de 800 contos depois de vendidos. Nascia assim o bairro dos Campos Elíseos, o Champs Elysées paulistano, que marcou o nascimento do modelo de bairro aristocrático, exclusivamente residencial e de alta renda. (ROLNIK, 1997, p. 46)

A seguir, Higienópolis e Avenida Paulista seguiram o mesmo padrão de desenvolvimento urbano, com grandes lotes, recuos obrigatórios para jardins, sem coabitação. Uma fórmula para a proliferação de imóveis de elite. Começa a se desenhar uma “muralha invisível” pela legislação urbanística:

desenhou-se aí o fundamento de uma geografia social da cidade, da qual até hoje não conseguimos escapar. O vetor Sudoeste, desenhado a partir do



percurso Campos Elíseos/Higienópolis/Paulista, e que depois se completaria com os loteamentos da Cia. City no Jardim América, configura uma centralidade de elite da cidade, o espaço que concentra valores imobiliários altos, o comércio mais elegante, as casas ricas, o consumo cultural da mora, a maior quantidade de investimentos públicos. Na Primeira República a imagem dessa topografia social é feita de colinas secas, arejadas e iluminadas de palacetes que olham para as baixadas úmidas e pantanosas onde se aglomera a pobreza. E nem poderia ser diferente, já que foram os olhos higienistas os responsáveis pelo desenho da geografia urbana que corresponde às hierarquias sociais. (ROLNIK, 1997, p. 47)

A legislação delimitava os territórios dos ricos por meio de um verdadeiro processo de espoliação originária ou pré-capitalista. Com a abolição da escravização de negros, a terra, inclusive a urbana, já se tornava cativa: “num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo, num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa” (MARTINS, 1980, p. 32). De fato:

Assim, o direito em geral e o instituto da propriedade privada em particular aparecem como decisivos na formação do capitalismo brasileiro, liberando os trabalhadores para o trabalho assalariado, afastando-os (ou buscando afastá-los) da terra ‘livre’. A propriedade privada é usada para produzir exclusão social e para fabricar as condições básicas para o desenvolvimento do capitalismo, em especial a despossessão da terra e dos demais meios de subsistência e produção, um típico processo de espoliação pré-capitalista. Assentadas as bases jurídicas elementares para o capitalismo brasileiro e para o regime fundiário, mantidas ao longo da história, elas estabelecem os limites para as políticas públicas de habitação atuais. (MENEZES, 2017, livro digital)

O solo transformava-se, então, em artigo comercial, em meio para a espoliação e para promoção da segregação urbana: “Ao mesmo tempo em que a lei alinhavou os territórios da riqueza, delimitou também aqueles onde deveria se instalar a pobreza”, isto é, nas bordas urbanas ou mesmo nas zonas rurais (ROLNIK, 1997, p. 47).

Este processo não se deu ao longo do tempo sem dinâmicas violentas, em especial por meio da remoção de populações que antes viviam nas regiões centrais, objeto de renovado interesse das elites, que por meio da captura dos interesses públicos pautava as políticas públicas - políticas que mais recentemente vieram a ser chamadas de “higienistas”. Antes mesmo da formação dos bairros de elite acima indicados, este processo já se desenvolvia na cidade de São Paulo:

O desmonte do chamado Centro Velho, que era simbólica e concretamente um território negro, fonte de sobrevivência física e espiritual da comunidade, começou com tensões advindas das tentativas de retirar as quitadeiras do largo do Palácio ainda em 1877. Há notícias de que em 1893 novos conflitos surgiram porque os moradores do largo do Rosário e ‘muitos populares’ se opuseram à retirada do chafariz - que havia sido ali instalado em 1874 – forma de obrigar os moradores a instalar em suas casas a rede de água encanada. Foi necessária a intervenção policial para a remoção ser executada. Entretanto, durante a gestão do prefeito Antonio Prado (1899-1911), com o Plano de Melhoramentos da Capital, sob a direção de Victor da Silva Freire, os trabalhos de reconquista do centro da cidade intensificaram-se. Tratava-se de obras de alargamento de ruas e praças (Quinze de novembro, Álvares Penteado,



Quintino Bocaiúva, transferência e demolição de mercados, como o Mercadinho de São João. Os mercados tiveram que ser reconstruídos porque, no dizer de Alcântara Machado, vereador em 1900, ‘este galpão ignóbil que ali está, a dois passos do centro, afronta nossa cultura e conspurca a cidade’.

Para a construção da praça Antonio Prado, a igreja e as casinhas da Irmandade Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos foram desapropriadas e demolidas. Essa demolição teve uma longa história, que nos conta Raul Joviano do Amaral: ‘Parece que a preocupação máxima das edilidades era afastar do centro que ia esboçando os negros e suas propriedades, quase todas localizadas em torno da Igreja (...)’

O batuque ou tambaque, que acontecia no largo da Igreja, escandalizava Affonso de Freitas: ‘um saracoteio infrene, em contorções grotescas, sem arte nem estética, lúbrico, torpemente lascivo no rebulir dos quadris’. (...)

A dança era vista pela elite paulistana como expressão da lubricidade, degenerescência moral e falta de instituições familiares estáveis. (...)

O fato de uma parte das tarefas e vivências cotidianas se dar em um espaço que misturava famílias, raças, idades e sexos e, ainda mais, que as regras de contatos sociais, posturas corporais e maneiras de expressar afetividade não fossem iguais àquelas que a elite defendia como dignas e respeitáveis, foi suficiente para que o território popular fosse visto e representado como promíscuo e desregrado. Através desse mecanismo, poderoso, porque plenamente em vigor até os dias de hoje, se adere a precariedade material ao estigma moral, condenando o que é, antes de tudo, diverso e desconhecido, à condição marginal. (ROLNIK, 1997, p. 67-69)

Este mecanismo poderoso permaneceu na forma, alterando-se parcialmente o conteúdo. Antes a “dança lúgubre” e a “promiscuidade sexual”, combatidas com intolerância e opressão cultural e religiosa, hoje a “epidemia do crack”, sempre presente o racismo estrutural.

Bem, importante mencionar desde logo o papel ideológico desta noção de “epidemia de crack”, certamente a grande sombra que paira sobre a região da Luz. Como se constata no 3º Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira⁶, realizado pela Fiocruz, não há epidemia alguma de crack (ou de qualquer droga ilícita) no país (FIOCRUZ, 2017). Porém, desde a década de 1990 a região em estudo apareceu no noticiário e no imaginário público como o *locus* por excelência de uma epidemia silenciosa que supostamente tomava conta do Brasil, transformando os usuários em “zumbis filosóficos”, em pessoas sem discernimento, sem capacidade de fazer escolhas em razão do uso da substância ilícita.

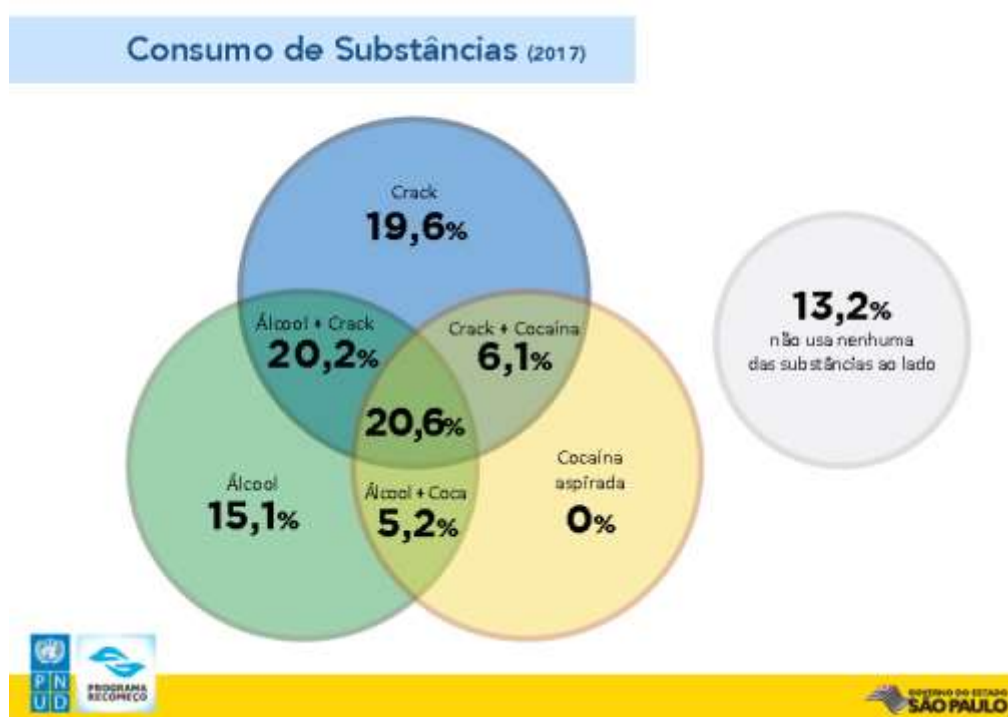
Os dados da referida pesquisa da Fiocruz precisam ser analisados em conjunto com a pesquisa da mesma instituição realizada em 2013 (FIOCRUZ, 2013). Isto porque o levantamento de 2017 teve base domiciliar e “usuários de crack compõem uma população majoritariamente marginalizada, que vive em situação de rua”⁷, enquanto o de 2013 utilizava-se de metodologias de entrevistas em cena de uso e em inquérito domiciliar, dando conta ainda da população flutuante dos usuários de crack, porém, com foco nas capitais e no Distrito Federal.

Os dados com base domiciliar de 2017 indicam que nos 12 meses anteriores ao levantamento, 0,3% da população fez uso de crack. A título de comparação, o uso de maconha no mesmo período foi reportado por 3,2% da população, o de tabaco 17,3% e o de álcool por 38,4% (FIOCRUZ, 2017). Apesar da discrepância, cria-se todo um estereótipo vinculado aos usuários de crack como a pior das drogas, a qual remete à violência, degradação e pobreza. Já na pesquisa de 2013, constatou-se que, nas capitais e no Distrito Federal, 0,81% da população destes locais. A divergência com a pesquisa de 2017 pode certamente ser explicada pelas diferentes



metodologias adotadas. De qualquer modo, nenhuma delas indica haver algo como uma “epidemia” do uso desta droga.

Na região da “Cracolândia”, segundo pesquisa⁸ da Febract (Federação Brasileira de Comunidades Terapêuticas), há grande prevalência do uso de álcool, parêlo ao uso de “crack”: 61,1% das pessoas fazem uso de álcool; 66,5% fazem uso de crack. Este último dado, lido pelo lado inverso, mostra que mais de um terço dos frequentadores da região não usam crack.



Fonte: [Estudo sobre o perfil dos frequentadores da Cracolândia - FEBRACT](#)

Dessa forma, aproveita-se deste estereótipo para assentar determinadas representações sobre uma suposta superfície material, gerando imaginários e juízos de valor. Esse processo se concretiza, por exemplo, quando os veículos de comunicação se apropriam do caráter simbólico da “droga pesada” para difundir opiniões sobre violência e insegurança. Assim, o perigo da “cracolândia” enquanto *locus* epidêmico de uso de drogas pesadas é em grande medida uma construção ideológica, alicerçada no modo como a região é retratada pela mídia.

Tomemos como exemplo o Jornal Folha de São Paulo. A palavra “cracolândia” aparece pela primeira vez em 14 de maio de 1996⁹: “Cláudio Marinho e Venilton de Paula Santos foram presos pelo Regimento de Cavalaria 9 de Julho no último sábado na rua dos Gusmões (região central de São Paulo). A polícia estava fazendo uma operação na região que, por causa dos pontos de droga, ficou conhecida como ‘cracolândia’” (FOLHA DE S. PAULO, 1996, disponível em



<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/14/cotidiano/23.html>). Em setembro do mesmo ano, aparece novamente no contexto de uma operação de abordagem de “menores de rua”:

Operação realizada ontem pelo SOS Criança no centro de São Paulo abordou 80 menores de rua: 15 crianças foram encaminhadas a abrigos ou devolvidas a familiares e 65 voltaram para as ruas.

A primeira operação, feita no mês passado, abordou 94 crianças na região da avenida Paulista; 55 menores foram encaminhados a abrigos de crianças carentes.

A operação de ontem -que aconteceu das 9h às 17h- ficou concentrada nas praças da República, Ramos, Sé, Júlio Mesquita, largo São Bento, Anhangabaú e região da Santa Ifigênia. Hoje deverá haver outra operação.

Segundo o coordenador do SOS Criança, Paulo Vitor Sapienza, o objetivo foi abordar os adolescentes que vivem na região conhecida como “cracolândia”, onde se concentram os pontos-de-venda de crack -principalmente entre as ruas do Triunfo e Timbiras.

“Apesar de a maioria dos menores ter voltado para a rua, a operação foi um sucesso, porque a região é muito crítica. Não esperávamos que o número de recolhimentos a abrigos fosse maior, mesmo porque não podemos obrigar a criança a se internar”, afirmou.

Segundo ele, a primeira operação apresentou melhores resultados porque foi realizada em uma região (da av. Paulista) onde há maior concentração de crianças carentes e não de menores infratores e dependentes de drogas. (Folha de S. Paulo, 5 de setembro de 1996, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/9/05/cotidiano/20.html>)

A partir daí, a região é sistematicamente citada no jornal como ponto de uso de drogas, de cometimento de crimes, de esconderijo para fugitivos e de operações policiais que buscavam resolver os problemas da região. Por todas, veja-se a notícia:

A tropa de choque se retirou da região central de São Paulo e um dos efeitos foi o retorno do consumo de crack nas calçadas das ruas general Couto Magalhães, dos Gusmões, do Triunfo e dos Protestantes, todas no bairro da Luz.

Durante a manhã de ontem, um carro do Tático Móvel do 13º Batalhão percorreu essas ruas, conhecidas como Cracolândia, para tentar impedir o tráfico e o consumo da droga. Três policiais militares revistaram adolescentes e adultos nas ruas. Ninguém foi preso.

Poucos depois de os policiais deixarem o local, o consumo de drogas voltava ao normal. (FOLHA DE S. PAULO, 6 de março de 1997, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/3/06/cotidiano/33.html>)

De 1996 a 1999 foram 45 menções à “cracolândia” no jornal¹⁰. De 2000 a 2009, a “cracolândia” foi citada 835 vezes. De 2010 a 2019, 3035 vezes. Ao que parece, houve uma “epidemia” de notícias sobre a região de década a década.

A estigmatização da região, feita também por meio do retrato como centro de exploração sexual e como local de degradação imobiliária, serviu de impulso e motivação para um processo de “requalificação urbana” desenvolvido a partir de dois ingredientes básicos, um deles a própria estigmatização e suposto “esvaziamento” da área. O outro ingrediente foi um financiamento¹¹ do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de 100 milhões de dólares, com contrapartidas da Prefeitura Municipal de 67 milhões de dólares. Assim, a partir de 2005,



a pedido de José Serra, o empresário Andrea Matarazzo, novo subprefeito da Sé, iniciou as primeiras vistorias na região que futuramente seria alvo de política pública. Assim afirmou Matarazzo: ‘o plano de acabar com o estigma da Cracolândia surgiu antes de José Serra ser eleito prefeito, foi em nossas visitas a alguns pontos da cidade que tivemos a ideia’ (O Estado de São Paulo, 3 de setembro de 2007). A área conhecida como ‘Cracolândia’, na região central de São Paulo, é parte dos 360 mil metros quadrados do bairro da Santa Ifigênia (...) se tornou sinônimo de tráfico de drogas, exploração sexual e outras atividades ilícitas, somados ao rastro de esvaziamento populacional.(SOUZA, 2011, pp. 38-39)

O “esvaziamento populacional” foi efeito de certa especulação imobiliária, com retenção e não aproveitamento de imóveis e terrenos na região, acompanhado do uso equivocado pelo poder público do instrumento da Concessão Urbanística. Na verdade, este “esvaziamento” não foi de pessoas, mas de certo capital financeiro e imobiliário. Nem se pode dizer que a região como um todo sofreu com a fuga de capitais em geral, já que a Santa Ifigênia sempre foi um dos polos econômicos mais pujantes da cidade:

Em suas ruas comerciais trabalham cerca de 50 mil pessoas para as 15 mil empresas abertas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Circulam por ali mais de 100 mil pessoas por dia e o bairro contempla a segunda maior arrecadação de impostos do Estado de São Paulo (Souza, 2011, p. 104).

Neste quadro, a opção da Prefeitura Municipal foi pelo instrumento da Concessão Urbanística, que entrega uma área em bloco ao investidor privado. A opção não poderia ser mais errônea, seja diante dos problemas sociais enfrentados pelas pessoas da cracolândia, seja pelas características peculiares do polo econômico existente na Santa Ifigênia, que se desenvolveu na região sem projeto governamental. Neste último ponto, o projeto foi tão imposto de “cima para baixo” que nem os comerciantes locais e suas associações foram consultados pelo Poder Público Municipal (citar Souza, 2011, pp. 105 e seguintes).

Em suma, surgiu em 2005 o Projeto “Nova Luz”, que pretendia entregar ao investidor privado as benesses econômicas da região da Santa Ifigênia e promover uma requalificação urbana que expulsaria os usuários de drogas e pessoas em situação de rua da região. Esta requalificação sempre foi concebida em duas frentes, atrair capital imobiliário e financeiro e expulsar a população indesejável da região:

A Prefeitura de São Paulo começou a identificar e catalogar os imóveis degradados da região conhecida como ‘cracolândia’ que poderão ser demolidos no projeto de revitalização do bairro da Luz, no centro da cidade. No total, 15 quarteirões estão sob análise. A região foi alvo de uma operação que fechou bares e hotéis que abrigavam tráfico de drogas e prostituição, em 2005. E uma área de 105 mil m² foi decretada de utilidade pública -agora, seus 750 imóveis podem ser desapropriados para dar lugar a empresas. ‘Estamos levantando cada imóvel e separando o que se vai desapropriar. Num lugar como esse há imóveis bons, bem utilizados, que não vale a pena desapropriar. E tem coisas caindo aos pedaços, abandonados há oito, dez anos’, afirma o subprefeito da Sé, Andrea Matarazzo. Para ele, que chama a região de ex-‘cracolândia’ ou Nova Luz, a área é um ‘quisto’ que atrapalha o



desenvolvimento de todo o centro. (FOLHA DE S. PAULO, 19 de janeiro de 2006, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1901200617.htm>)

A ausência ou a insuficiência de investimentos sociais e em saúde pública (RAUPP, ADORNO, 2011), associada à retomada do interesse econômico na região (processo de “reespoliação”), implicou nas políticas públicas “higienistas” que consideravam as pessoas que ocupavam o espaço público para uso de drogas como corpos a serem removidos. Os meios preferenciais para esta remoção foram a violência policial e os próprios programas de saúde e de assistência social. O liame entre estes meios se dava pela ideologia da guerra às drogas, que dava sustentação teórica à forma de atuação policial (repressiva), sanitária (abstencionista) e social (excludente e assistencialista). Na visão dos formuladores destas políticas públicas, dos imaginadores da “Nova Luz”, era como se aqueles corpos pudessem ser removidos por não pertencer ao cenário de “revitalização urbana” projetado. As diversas dimensões de intervenção estatal se voltavam então para tornar a vida das pessoas o mais insuportável possível, de modo que não conseguissem mais permanecer ali. Tornar a vida das pessoas mais insuportável não é força de expressão, é o modo como alguns gestores públicos concebiam a forma de atuação na região.

A “requalificação” ou “revitalização”, assim, envolvida um claro processo de espoliação urbana, que é “o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivos que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho” (KOWARICK, 1979). Ora, no caso da região da “Cracolândia”, possível falar que ocorre um processo de reespoliação urbana, na medida em que a região já foi uma região de elite que apartava os pobres para alhures, passou por “desvalorização” e voltou a estar sob os holofotes de capitais imobiliários, alguns obviamente especulativos, sempre com a intermediação estatal.

Mas neste trabalho não se pretende jogar luz apenas sobre as questões imobiliária ou policial, bastante óbvias neste processo, mas sobre as questões sanitária e social. A inexistência ou precariedade dos serviços de saúde e assistência na região da Cracolândia são a face mais clara das extorsões socialmente realizadas. Os serviços vizinhos ao “fluxo” realizaram relevante papel durante os anos que estiveram ali, mas foram absolutamente insuficientes em tamanho, em pessoal, e, especialmente, em projeto consequente. Porém, para boa parte dos gestores públicos, as pessoas que fazem uso de drogas na região são simplesmente indesejáveis e deveriam se retirar de lá junto com as substâncias ilícitas. Oferecer serviços precários é uma forma óbvia de extorsão social, uma forma de dizer que o Estado se preocupa em manter um nível de subsistência (se tanto), mas que não tolera a miséria explícita e o desvio do uso de (certas) drogas.

Na verdade, o que se viu nos últimos anos foi o desmonte completo destes serviços que, em dado momento, poderiam ter fornecido ao menos o nível de subsistência. É dizer, prevaleceu a linha política que acredita que a retirada deste nível de subsistência levaria à inanição da Cracolândia e, portanto, a minguar o “fluxo”. Visto por outro lado, esta é a linha política que promove o discurso de que não se deve prover serviços públicos a uma população que “não mereceria” tais serviços, pois dedicada “apenas” a praticar atos ilícitos (leia-se, usar crack e, nesta



linha de raciocínio, por consequência, praticar furtos, roubos, tráfico, além de prostituir-se e degradar o ambiente urbano). Na verdade, um verniz ideológico supostamente científico (apoiado em razões sanitárias e jurídicas) para praticar a mais óbvia segregação social e racial, destinando aos “quase todos pretos”, aos “pobres como podres”, o único serviço público que eles mereceriam: a polícia. Uma forma de despir os sujeitos daquele local de dignidade humana, rotulando-os como indesejáveis e removíveis mediante projetos de “requalificação urbana”.

Moradia, trabalho, renda e drogas: do que precisam as pessoas da “cracolândia”

Conforme o panorama acima traçado, deve-se concluir que o principal problema entre as pessoas que frequentam o “fluxo” da “cracolândia” é social: falta de moradia, de renda e/ou de trabalho, somado a um atendimento público insuficiente na saúde e na assistência social. Aprofundando ainda mais este problema, a principal presença do poder público na região se dá por meio de forças policiais, seja por meio de incursões pontuais (polícia civil e polícia militar), seja por meio de presença ostensiva e permanente (guarda civil metropolitana). O efeito desta forma de atuação é a permanente estigmatização das pessoas que frequentam o “fluxo” como corpos perigosos, necessitados de controle policial permanente.

Uma característica óbvia do “fluxo”, em meio ao problema social e à presença da polícia, é o uso de drogas, com destaque para álcool e crack. Bem, é importante reconhecer esta ordem dos fatores que, no caso, altera o produto. O uso e o tráfico de drogas não devem ser o ponto de partida para as políticas públicas na região. Mas este tem sido o caso, como adendo à tentativa frustrada de “requalificação urbanística” da região. Daí esta requalificação envolver a remoção forçada com características “higienistas”, apoiada na seletividade policial. Tudo perpassado pela estigmatização do uso de “crack”, por meio da qual as pessoas do “fluxo” são retratadas para a opinião pública como incapazes de decidir sobre seu destino, ou seja, no limite, como corpos não dotados de discernimento e de dignidade, portanto, corpos descartáveis e removíveis.

Do ponto de vista do direito à moradia, é fundamental ter em vista modelos que garantam efetivamente o acolhimento e a estabilidade da população mais vulnerável, permitindo que estas pessoas se estabeleçam e possam criar laços e relações de longo prazo. O que se vê há muito é a priorização de investimentos em Centros de Acolhida para a população em situação de rua, sem pensar em programas habitacionais que realmente assegurem moradia digna para os mais pobres. Tais programas habitacionais acabam por beneficiar apenas a classe média. A prioridade é invertida: ao invés de focar em quem mais precisa, aborda-se a revitalização do espaço para servir aos interesses do mercado imobiliário, que pretende vender apartamentos na região para a classe média e média alta.

Um estudo recente (RIBEIRO ET AL, 2019) calculou o custo médio mensal por unidade habitacional de R\$ 671 do Programa de Locação Social¹², levando em consideração os subsídios estatais e as gestões patrimonial, social, administrativa, condominial e do programa. Os autores também fizeram uma comparação com o Auxílio Aluguel, cujo valor é de R\$ 400 mensais por família, e tem o prazo máximo de 2 anos. Para além do custo de gestão do programa, é fato que é impossível encontrar qualquer imóvel para alugar na cidade de São Paulo, inclusive em áreas



periféricas, de modo que as famílias têm que necessariamente encontrar formas para complementar tal auxílio sob risco de seguirem em situação de rua.

Julia Lima (2020) analisa, por seu turno, o custo mensal por pessoa dos Centros de Acolhida da Smads, chegando a um custo mensal por pessoa que varia entre R\$ 353 e R\$ 2.623, conforme tabela abaixo:

Tabela 1: Custo mensal por pessoa nos Centros de Acolhida (extraída de LIMA, 2020)

TIPO	QUANT.	CUSTO MENSAL POR PESSOA
CA ADULTO HOMEM	56	R\$ 965,16
CAE IDOSOS	7	R\$ 1.240,43
CAE MULHERES	8	R\$ 1.371,68
CAE TRANS	2	R\$ 2.056,72
CAE GESTANTE	1	R\$ 1.471,94
CAE CONVALESCENTES	2	R\$ 2.622,89
CAE FAMÍLIA	6	R\$ 1.635,23
CAE CATADORES	1	R\$ 752,65
CAE INSERÇÃO PRODUTIVA	1	R\$ 1.316,49
AUTONOMIA EM FOCO	2	R\$ 1.059,63
REPÚBLICA	4	R\$ 352,99
TOTAL	90	

O que se percebe é justamente que de modo geral o Programa de Locação Social possui um custo mensal inferior ao custo mensal dos Centros de Acolhida, sendo mais caro apenas do que no caso das Repúblicas - esta última, aliás, bem mais interessante, por seu turno, do que o aqueles Centros, pois privilegiam a autonomia das pessoas em moradias coletivas. Daí que o embasamento da escolha pelos CAs não consiste em uma justificativa de cunho orçamentário, mas sim meramente político. Dir-se-ia, uma escolha política guiada pela inércia e pela falta de inovação das políticas públicas. Opta-se por investir mais em “equipamentos porta de saída” e não em moradias definitivas, primeiro porque se objetiva que sejam locais de passagem ou temporários, servindo à mão de obra precarizada que vai e vem de acordo com o clima econômico local; segundo, no que se refere à “Cracolândia”, o modelo em curso pretende expulsar o mais rápido possível tais pessoas da região, colocando-as sempre explicitamente na posição de “indesejáveis”.

O custo de “equipamentos porta de saída”, que são o último estágio antes da moradia definitiva, varia entre R\$ 353 para Repúblicas (média de 4 pessoas por quarto) e R\$ 1.060 para Autonomia em Foco (quartos individualizados), este último valor bem próximo dos Centros de Acolhida para homens sozinhos (R\$ 965). Em resumo, a Smads poderia investir mais em “equipamentos porta de saída”, já que faltam vagas para o tamanho da demanda. Entretanto, a principal análise a ser feita é que, a longo prazo, o custo de um empreendimento de Locação Social é mais baixo do que a maioria dos Centros de Acolhida da Assistência Social, sendo superior apenas ao custo das Repúblicas.

(...)

Com isso, uma das alternativas seria o Housing First, também conhecido como Moradia Primeiro. Esse programa, que foca em um público extremamente vulnerável e sem renda, considera a moradia como a primeira etapa do



processo. Essa metodologia é adotada em diversos países como Canadá, Espanha, Portugal, França. Recentemente, alguns municípios brasileiros iniciaram projetos piloto de 46 Moradia Primeiro, como Porto Alegre, Rio de Janeiro, Curitiba e Brasília. Em São Paulo, o Programa De Braços Abertos, extinto no início de 2017, ofertava moradia, trabalho, assistência social e saúde para pessoas em situação de rua com dependência química na região da Luz, sendo considerado um piloto de Moradia Primeiro. Atualmente, não há nenhum programa similar no município. Alcyr Neto defende o Programa Moradia Primeiro para atingir uma parcela maior da população em situação de rua. (LIMA, 2020)

Ademais, cabe destacar que o Programa de Locação Social exige um mínimo de renda e de autonomia, de modo que a questão da moradia deve ser pensada de modo integrado com outras políticas públicas que também assegurem trabalho, renda e assistência e social, em especial quando se leva em consideração a população em situação de rua.

No que tange ao trabalho e renda, certamente é preciso pensar em políticas integradas e de cunho fortemente redistributivos. O programa De Braços Abertos (DBA) foi uma iniciativa da Prefeitura de São Paulo cujo objetivo era promover a reabilitação psicossocial de usuários de crack e outras drogas em situação de rua, imersos em um contexto de vulnerabilidade social. Como destacado, na perspectiva habitacional, foi inspirado em iniciativas do tipo Moradia Primeiro (*Housing First*). Este método entende a moradia não como a última, mas como a primeira etapa do processo de intervenção, priorizando a alocação das pessoas em situação crônica de rua. Dessa forma, busca-se gerar oportunidades de integração comunitária e garantir melhorias na saúde física e mental através da estabilidade trazida pela moradia. Infelizmente, o programa não ganhou a amplitude necessária para atender com eficácia os usuários da região. Funcionou como um projeto pontual e quase-experimental de atendimento a algumas pessoas que frequentavam a região.

As diretrizes do DBA incluíam justamente a atenção à saúde com políticas de redução de risco e danos, de prevenção do uso de drogas, de tratamento e de assistência social, além da oferta de alimentação, moradia e acesso a atividades de cunho ocupacional e à renda por meio de frentes de trabalho e de preparação profissional. Apostou-se na promoção da cidadania e na retirada do foco da droga, privilegiando a política de redução de danos e a oferta de cuidado de base comunitária e territorial, em contraposição ao modelo pautado na doença, na internação e no isolamento (TEIXEIRA et al 2018).

Além de buscar a aplicação da lógica do Moradia Primeiro, o Programa apostava em dois outros diferenciais, a saber, a intervenção intersetorial e a atuação baseada na redução de danos. Quanto ao primeiro aspecto, Teixeira et al (2018) destaca que

O DBA se estruturou como uma política de intervenção intersetorial, ao articular as diversas secretarias municipais de saúde, assistência social, trabalho, direitos humanos e segurança urbana. Teve como estratégia norteadora a intersetorialidade, fundamental na agenda contemporânea, tendo em vista que apenas um setor não consegue efetivamente dar respostas adequadas diante da complexidade dos fenômenos sociais. As estratégias de gestão intersetorial favorecem a promoção das práticas mais eficazes com efeitos sinérgicos em situações complexas, sendo fundamentais para a atuação em problemas estruturais da sociedade, como a pobreza e os processos de



exclusão, que incidem diretamente nos determinantes sociais da saúde e na promoção das desigualdades sociais (MONNERAT et al., 2014).

Já a discussão acerca da redução de danos, a qual também foi trazida pelo Programa De Braços Abertos, está inserida em um debate ainda mais amplo acerca do que necessitam as pessoas que frequentam a “Cracolândia”. Vimos como esta região passou por complexos processos de urbanização, degradação e reespoliação. A guerra às drogas é usada como um dos vetores ideológicos da reespoliação, como o motivo para a atuação policial em busca da manutenção da ordem social:

Nesse sentido, o combate ao crack, por meio estratégias de urbanismo militar, tem por escopo tão somente a substituição dos moradores do local por residentes de classes superiores, a fim de transformar o centro de São Paulo em um local que possa ser definido nos parâmetros de uma cidade global. (AMARAL e ANDREOLLA, 2020).

Ora, pensar um projeto que inclua as pessoas que fazem uso de drogas na região implica em repensar o “tabu criminal” nas políticas públicas sobre drogas, inclusive promovendo espaços de uso seguros. O Relatório do Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência sobre salas de consumo assistido de droga aponta que

As salas de consumo de droga foram inicialmente implementadas em resposta a problemas de saúde e ordem pública ligados ao consumo a céu aberto e aos mercados de droga, em cidades que já dispunham de uma rede de serviços para os toxicodependentes, mas que continuavam a ter dificuldades em resolver estes problemas. Constituem, assim, uma resposta ‘local’, estreitamente ligada às opções políticas dos agentes locais, assente numa avaliação das necessidades existentes a esse nível e determinada pelas decisões tomadas a nível municipal ou regional. (EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION, 2018, p. 2)

Este é justamente o caso da cidade de São Paulo, que possui uma rede de serviços para toxicodependentes, mas não vislumbra, nem de longe, solução possível para a questão do uso problemático de drogas. Como já apontado, quanto à “Cracolândia”, é necessário avançar na implementação de direitos básicos como moradia e renda. Porém, também é um direito básico ter acesso a programas sanitários adequados, inclusive ter acesso a orientação e a um local seguro para uso de drogas (sobre o assunto, vide MENEZES, KLEIM, 2021). A abordagem de saúde que foca apenas em “tratamento” fora da cena de uso é extremamente limitada, além de ter servido historicamente a propósitos higienistas.

A experiência do De Braços Abertos chegou a ser parcialmente bem sucedida na implementação de programas sanitários, tendo como foco a redução de danos e não a repressão. Contudo, este também pode ter sido um dos motivos do seu fracasso a médio prazo, prevalecendo o discurso e o aparato repressivo:

Em uma política pública sobre drogas progressista se aposta em um cuidado baseado na RD, que produz redução do consumo ao promover uma melhoria da qualidade de vida para os usuários em uso prejudicial de drogas: “aí pensando no 'De Braços abertos', ele olha para a população usuária de crack,



tirando o crack do centro da questão e pensando que são pessoas numa situação de vulnerabilidade social que tão fazendo o uso sim intenso e abusivo de crack, mas que a gente precisa cuidar das demandas de trabalho, moradia, de documentação, de agravos de saúde, então ele é um programa de redução de danos, vem numa lógica de pensar o que é possível com cada sujeito” (G09). Segundo os gestores do DBA, as PPD para os usuários de crack têm que trabalhar de forma aberta e não com internação compulsória, dentro dos preceitos da Reforma Psiquiátrica com serviços de base comunitária, cujo objetivo é promover a garantia de direitos, apostando no modelo de cuidado baseado na RD que seja inclusivo, sem estigmatizar o usuário. (TEIXEIRA et al 2018)

É, pois, necessário desenvolver estratégias que transitem do paradigma criminalizante e policial para o paradigma de promoção da dignidade humana e da saúde pública, sendo a abordagem das Salas ou Cenas de Consumo Assistido, inclusive das Salas em Unidades Móveis, a mais adequada para a região, assim como já ocorre em outros países. Na Alemanha, por exemplo, esta foi a estratégia que se mostrou bem sucedida para acabar com a “Cracolândia” existente na cidade de Frankfurt¹³. A principal revolução da política foi justamente a percepção do vício como uma doença, possibilitando a descriminalização do uso de drogas, ampliando medidas em saúde pública voltadas a oferecer alternativas de moradia, de locais de consumo e de tratamento para tirar as pessoas da rua. Ademais, os alemães criaram salas supervisionadas para uso de drogas, com material esterilizado para uso da substância e acompanhamento médico em caso de overdose, além de contato com assistentes sociais que os apresentam possibilidades de tratamentos. O resultado foi a ampla redução de infecções e a diminuição da população em situação de rua.

Considerações Finais

A hipótese apresentada no início deste artigo foi a de que a retomada do interesse econômico na região da “Cracolândia” levou à adoção de políticas públicas higienistas que consideravam as pessoas que ocupavam o espaço público para uso de drogas como corpos a serem removidos. Ao invés de formular políticas integradas voltadas à inclusão social da população mais vulnerável, o poder público se empenhou mais em garantir que fosse insustentável a permanência de tais corpos indesejáveis no local. Para tanto, de um lado utiliza-se o aparato repressivo do Estado, e de outro, promove-se o desmonte completo dos serviços públicos. É a permanência de um mecanismo histórico de expulsão dos pobres do centro, das zonas de interesse do capital, outrora contra a “dança lúgubre” e a “promiscuidade sexual”, combatidas com intolerância e opressão cultural e religiosa, hoje a “epidemia do crack”, sempre presente o racismo estrutural.

Com isso, o que este trabalho demonstrou é que nos últimos anos fracassou a tentativa de reespoliação urbana da região da “Cracolândia” por meio de um grande projeto urbanístico. Por outro lado, tem tido sucesso a construção de unidades habitacionais de classe média por meio de parcerias público-privadas (PPPs), os quais passam a conviver com o cenário de miséria extrema da Cracolândia. Um renovado sistema de intolerância se instaura, contraponto as classes médias dos edifícios aos mais pobres que ocupam as ruas da região. Resta evidente que o problema que



assola a região persiste e persistirá, visto que tal modelo de desenvolvimento segue uma lógica de primazia do lucro, deixando de lado as verdadeiras necessidades da população do “fluxo”.

Ademais, apontou-se a necessidade de adoção de um modelo de desenvolvimento para a região da “Cracolândia” que seja voltado essencialmente à inclusão dos mais pobres, sem renda e em situação de rua que já ocupam a região. Em primeiro lugar, é preciso que haja uma inversão da lógica de atuação do poder público. A perspectiva repressiva e policialista deve ser substituída por medidas que tenham como foco o investimento em moradia, renda, trabalho e em políticas de drogas que escapem do “tabu criminal”. A inexistência ou precariedade destes investimentos na região da “Cracolândia” são a face mais clara das extorsões socialmente realizadas, da reespoliação urbana em curso.

Do ponto de vista da moradia, as pesquisas na área demonstram que o melhor é o investimento em unidades habitacionais, não em centros e acolhida. Além de serem financeiramente menos dispendiosas, as moradias possibilitam que as pessoas possam efetivamente se estabelecer nos locais, criando vínculos afetivos, sociais e empregatícios que são fundamentais para o processo de transição de pessoas que viviam em situação de rua e/ou usuários problemáticos de drogas. Os programas de moradia devem levar em conta as concepções do Moradia Primeiro (*Housing First*), para atendimento preferencial a pessoas em situação de rua crônica, com uso problemático de drogas ou questões relacionadas à saúde mental.

Neste sentido, buscou-se demonstrar a importância da retomada e ampliação de políticas públicas que adotem uma perspectiva multissetorial. Como já afirmado, a questão acerca do uso de drogas deve ser tratada por uma perspectiva integrada, voltada à redução de danos, à prevenção, ao tratamento e à assistência social, inclusive com a promoção de salas e cenas de uso. O que a região da “Cracolândia” precisa é de um modelo de desenvolvimento alternativo que se volte ao fortalecimento de redes intersetoriais de atendimento, acolhimento e oportunidades e à garantia de direitos básicos da população mais vulnerável, a qual deve ser o público alvo prioritário das ações (inclusivas e não repressivas) estatais.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo Estrutural*. São Paulo: Sueli Carneiro, Pólen, 2019.

AMARAL, Augusto Jobim do; ANDREOLLA, Andrey Henrique. Drogas, urbanismo militar e gentrificação: o caso da “Cracolândia” paulistana. *Rev. Direito Práx.*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 2162-2187, Dec. 2020. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662020000402162&lng=en&nrm=iso>. access on 09 Apr. 2021. Epub Nov 16, 2020. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2019/41989>.

CAVEDINI, Roberta Custodio. A Gentrificação da Cracolândia na Cidade de São Paulo: a Materialização do Pensamento Higienista. *Anais do XVI SIMPURB*, Espírito Santo, v. 1. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/simpurb2019/article/view/26712>



EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION/OBSERVATÓRIO EUROPEU DA DROGA E DA TOXICODEPENDÊNCIA. *Relatório Europeu sobre Drogas 2019: Tendências e evoluções*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2019. Disponível em: https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11364/20191724_TDAT19001P_TN_PDF.pdf

EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION/OBSERVATÓRIO EUROPEU DA DROGA E DA TOXICODEPENDÊNCIA. *Salas de consumo assistido de droga: panorâmica geral da oferta e provas de eficácia. Perspectivas sobre drogas*. Lisboa, 2018. Disponível em: https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2734/Drug%20consumption%20rooms_POD2017_PT.pdf

FIX, Mariana. *São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.

FÓRUM ABERTO MUNDARÉU DA LUZ. *Campos Elíseos Vivo. Um projeto urbanístico e social elaborado com a comunidade*. São Paulo, 2018. Disponível em: https://mundareudaluz.files.wordpress.com/2018/04/completo_caderno-plano-alternativo-luz-r09-2018-04-10_web1.pdf

FRÚGULI JR., Heitor. *Centralidade em São Paulo. Trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Edusp, 2006.

KOHARA, Luiz, COMARU, Francisco, FERRO, Carolina. *Pela retomada dos programas de locação social*. 2015, disponível em <https://observasp.wordpress.com/2015/04/22/pela-retomada-dos-programas-de-locacao-social/>

KOWARICK, Lúcio. *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LIMA, Júlia Carvalho Ferreira Barbosa. *Avaliação da Fase I da Implementação do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II: Projeto Piloto de Locação Social para a População em Situação de Rua no Município de São Paulo*. 2020.

MARTINS, José de Souza. *Expropriação e Violência (a questão política no campo)*. São Paulo: Hucitec, 1980.

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá. *Crítica do Direito à Moradia e das Políticas Habitacionais*. Rio de Janeiro: Lumén Juris, 2017.

MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá, KLEIM, Leticia. Salas e Cenas de Consumo Assistido de Drogas: do Tabu Criminal à Regulação Sanitária por Estados e Municípios, in *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, v. 6, n. 28, 2021, pp. 24-38, disponível em https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume28.aspx.

RAUPP, Luciane; ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira. Circuitos de uso de crack na região central da cidade de São Paulo (SP, Brasil). *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro ,



v. 16, n. 5, p. 2613-2622, May 2011. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232011000500031&lng=en&nrm=iso>. access on 09 Apr. 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232011000500031>.

REDE BRCIDADES - NÚCLEO SP. BRCIDADES. *Direito à Moradia e Função Social da Terra. Agenda de habitação*. São Paulo. Disponível em: https://aa59985d-8abd-4c0b-b836-ee66741e80a4.filesusr.com/ugd/9fc67a_8139749da7e5440a8a917aa1ccdee384.pdf

RIBEIRO, Amanda A et al. *Locação Social no Município de São Paulo: reflexões sobre o Custo e Subsídios*. XVIII ENANPUR – Encontro Nacional da AMPUR. Mai. 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=842> Acesso em: 30 jul. 2021.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei. Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 1997.

SECCHI, Bernardo. *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Catarata, 2015.

SOUZA, Felipe Francisco de. *A Batalha pelo Centro de São Paulo - Santa Ifigênia, Concessão Urbanística e Projeto Nova Luz*. São Paulo: Paulo's, 2011.

TAVARES, Felipe Rangel. Territorializações Precárias na Cidade: um Estudo de Caso sobre as Cracolândias. *História, Natureza e Espaço - Revista Eletrônica do Grupo de Pesquisa NIESBF*, [S.l.], v. 2, n. 2, jul. 2014. ISSN 2317-8361. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/niesbf/article/view/12119>>. Acesso em: 09 abr. 2021. doi:<https://doi.org/10.12957/hne.2013.12119>.

TEIXEIRA, Mirna Barros; LACERDA, Alda; RIBEIRO, José Mendes. Potencialidades e desafios de uma política pública intersetorial em drogas: o Programa “De Braços Abertos” de São Paulo, Brasil. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 28, 2018.

¹ Usamos a expressão entre aspas em razão do que esclarecem AMARAL e ANDREOLLA, 2020: “Farmacologicamente, o ‘crack’ e a cocaína são, conforme Hart (2014, p. 159-160), a mesma droga, sendo que a crença em serem substâncias diferentes decorre de um total desconhecimento da população sobre a sua composição; o que se altera é, segundo o neurocientista, a forma dos efeitos, por causa da rota de administração da droga. Ignorando tal conhecimento e, portanto, acreditando ser uma ‘nova’ droga, Reinerman e Levine (2004, p. 184-185) apontam que mídia e políticos falavam sobre o ‘crack’, quando este surgiu, por volta da década de 80, como portador de poderes sem precedentes na história. Entretanto, era apenas uma nova forma de uma substância antiga, sendo novo apenas por duas maneiras: por ser uma maneira diferente de consumir cocaína e pelo preço barato (para se ter uma ideia, um grama de cocaína era vendida por cem dólares, enquanto cada pequena pedra de ‘crack’ custava entre cinco e dez dólares), o que possibilitou sua venda para toda uma nova classe de pessoas no centro das cidades. “Em suma, o crack era uma inovação de marketing, não uma nova droga” (REINARMAN; LEVINE, 2004, p. 184).

² Segundo Valois, “Drogas boas e drogas más se confundem, o que as diferencia são os usuários: mas aos deuses tudo podem... Muitos são os mitos sobre o crack, mas a característica mais evidente do usuário é a



miséria... a percepção do usuário de crack é favorecida justamente por ele estar na rua, isto é, sem a proteção da propriedade.” (pp. 656 e 579).

³ Os critérios de renda de todo o projeto são, para HIS – habitações de interesse social, famílias com renda mensal de R\$ 810,00 até R\$ 4.344,00; HMP – habitações de mercado popular, para famílias com renda de R\$ 4.344,01 até R\$ 8.100,00.

⁴ Vide <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=16>.

⁵ “Fluxo” é o nome que se dá à aglomeração de usuários de drogas que se concentram na região, movimentando-se pelas ruas locais em ritmo com as ações de zeladoria urbana e da vigilância policial.

⁶ Por razões políticas, esta pesquisa foi engavetada pelo governo federal depois de ficar pronta em 2017. Só foi divulgada depois de um acordo entre a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad) do Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Fiocruz, na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal, órgão da Advocacia-Geral da União. A razão mais óbvia da censura era justamente a de que a pesquisa desmentia a “epidemia de crack” que supostamente existia no país.

⁷ Cf. <https://portal.fiocruz.br/noticia/pesquisa-revela-dados-sobre-o-consumo-de-drogas-no-brasil>.

⁸ Cf. <https://febract.org.br/portal/2017/09/06/perfil-dos-frequentadores-da-cracolandia/>.

⁹ Pesquisa realizada em 10 de julho de 2021 no acervo do jornal com o critério de busca “cracolândia” e período de pesquisa entre 01/01/1970 a 10/07/2021.

¹⁰ Pesquisa realizada no mecanismo de busca do jornal disponível em <https://www.folha.uol.com.br/>, em 10 de julho de 2021.

¹¹ A questão financeira-especulativa sempre esteve no centro do interesse pela região. Em 1999, investidores privados pretenderam realizar um projeto faraônico na região, aproveitando-se da degradação urbana para supostamente resolver o problema da mesma forma que teriam feito em Nova York: “Com investimento previsto de US\$ 1,65 bilhão, o grupo Brasilinvest, em parceria com o grupo MGDF (Maharishi Global Development Fund), dos EUA, anunciou ontem um projeto para a construção do arranha-céu mais alto do mundo no centro de São Paulo. Batizado de São Paulo Tower, o edifício terá 494 metros de altura, 103 andares e 1,3 milhão de m2 de área construída. O Petronas Tower, em Kuala Lumpur, capital da Malásia, com 452 metros de altura, é, atualmente, o edifício mais alto do mundo. Mario Garnero, presidente do Brasilinvest, disse que a definição da área para a implantação do projeto está a cargo da Prefeitura de São Paulo, mais precisamente do ProCentro, órgão ligado à Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano. Garnero disse que gostaria de colocar o São Paulo Tower no ‘centro da cracolândia’ (região do centro de São Paulo, nas proximidades da estação da Luz, onde se trafica e consome crack). ‘O projeto nessa área teria um impacto positivo de revigoramento urbano comparável à recuperação do centro de Nova York na esteira da construção do Empire State Building, em 1931.’” (FOLHA DE S. PAULO, 13 de Maio de 1999)

¹² O programa Locação Social é o que mais se aproxima da efetivação do direito à moradia digna, por meio do fornecimento de um serviço público de moradia (vide KOHARA et al, 2015)

¹³ Vide G1, disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/como-a-alemanha-acabou-com-a-sua-cracolandia.ghtml>



Cracolândia: vivências e olhares de usuários de políticas de álcool e outras drogas na região central de São Paulo

Cracolândia: experiences and perception of users of alcoholic and other drug policies in the central region of São Paulo City

Antonio Euzébios Filho

Docente do Departamento de Psicologia Social e do Trabalho, Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (USP)
antonioeuzebios@usp.br

Carlos Eduardo Bottega Michel

Estudante de Psicologia, Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (USP)
carlosmichel@usp.br

Mathias Vaiano Glens

Agente Psicólogo, Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo
mglens@defensoria.sp.def.br

Flávio Teixeira Lima de Souza

Estudante de Psicologia, Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (USP)
flavio.souza@usp.br

Stéphanie Chiconeli Tabata

Estudante de Psicologia, Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (USP)
stetabata@usp.br

Resumo

Este artigo é resultado de um estudo descritivo-qualitativo sobre as trajetórias de institucionalização de pessoas em situação de rua e frequentadores de serviços de acolhimento na região da “Cracolândia” na cidade de São Paulo. A pesquisa se deu no contexto de transição do programa municipal “De Braços Abertos” para o “Redenção”, tendo como enfoque a análise do estabelecimento das relações entre os usuários e os programas a partir de dois serviços distintos: ATENDE e Hotéis Sociais. Para tal, a pesquisa contou com questionários e roteiros semiestruturados de entrevista que permitiram uma análise mista e sequencial quanto aos serviços oferecidos aos usuários, as trajetórias de institucionalização e as redes de contato e apoio. Os resultados permitem observar um embate de concepções entre os programas de acolhimento, um choque entre a política de redução de danos e as práticas que privilegiam o modelo de internação, de modo a gerar um cenário de incertezas, retrocessos e aumento da violência policial.

Palavras-chave: Institucionalização. Pessoas em situação de rua. Redução de Danos.



Abstract

This article presents a descriptive-qualitative study on how the process of institutionalization of homeless people and the users who benefit from the host service in the region of “Cracolândia” in the old center city of São Paulo was established. The research was done in the context of transition from the municipal program “De Braços Abertos” to “Redenção”, and focused on the analysis of the establishment of relationships between users and programs based on two distinct services: ATENDE and Social Hotels. To do this, the research included questionnaires and semi-structured interview scripts that allowed for a mixed and sequential analysis about the services offered to users, institutionalization trajectories and contact and support networks. The results allowed us to identify a clash of conceptions among the reception programs, a clash between the harm reduction policy and the practices that advocate the internment model, in order to generate a scenario of uncertainties, setbacks and an increase in police violence.

Keywords: *Institutionalization. Homeless people. Harm reduction policy.*

Apresentação

As políticas de álcool e outras drogas sofrem um embate de concepções. Especificamente, um choque entre a política de redução de danos e as práticas que privilegiam o modelo de internação. É o que parece estar ocorrendo na “Cracolândia” com a transição entre o De Braços Abertos (finalizado em 2016¹) e o Redenção (iniciado por uma nova gestão municipal no mesmo ano de 2016), gerando um cenário de incertezas, retrocessos e aumento da violência policial.

Este é um estudo descritivo-qualitativo que procurou entender como se deram as trajetórias de institucionalização de pessoas em situação de rua e frequentadores de serviços de acolhimento na região denominada de “Cracolândia”. O presente estudo cumpre a forma de uma pesquisa de opinião, interessada em observar, conjuntamente, sob a ótica de pessoas que vivem no território e frequentam os serviços, questões relacionadas à transição entre os programas De Braços Abertos e Redenção: a relação com os serviços do território, os benefícios acessados, ou seja, a relação entre os sujeitos e as políticas de álcool e outras drogas e as redes de apoio que sustentam material e afetivamente a trajetória dos personagens destas políticas.

A pesquisa foi realizada pela equipe coordenada pelo Prof. Antonio Euzébios Filho do Instituto de Psicologia da USP e o Núcleo Especializado em Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. A equipe que empreendeu este projeto conta com psicólogos, defensores públicos, docentes universitários, estudantes de psicologia e direito, além de estagiários das instituições.

Introdução

O uso do álcool e outras drogas é um problema crônico de nossa sociedade e tornou-se ainda mais explícito na cidade de São Paulo, mais especificamente na região central, na área que ficou conhecida como “Cracolândia”. Trata-se de uma problemática que se instaura muito além do uso da substância. Tampouco, revela-se uma questão meramente psicológica, que possa ser explicada pela sensação de prazer ou pela necessidade de fuga. Revela-se, sobretudo, como um fenômeno de alta complexidade, que envolve aspectos sociais e econômicos. Como afirmam Rui,



Fiori e Tófoli (2016), trata-se de um problema complexo que foi instaurado na rotina da cidade de São Paulo.

Há pelo menos 20 anos, as ruas do entorno dos bairros da Luz e dos Campos Elíseos em São Paulo, são conhecidas pela ocupação e fluxo de pessoas em situação de rua, miséria e sofrimento que, por também consumirem crack, ficaram estigmatizadas tão somente como “usuárias de crack” (...) Para impedir a fixação delas nesse espaço urbano central, várias iniciativas foram tentadas pelos poderes públicos ao longo dos anos 1990 e 2000, tanto aquelas que tiveram o objetivo de reformar as características da região. (RUI; FIORE; TÓFOLI, 2016, p. 5)

Segundo os autores, a ineficiência dessas iniciativas deu-se, principalmente, por limitarem-se a “[...] operações performáticas dos órgãos de segurança pública municipal e estadual das quais são exemplos a Operação Limpeza (2005), a Operação Dignidade (2007) e a Operação Sufoco (2012).” (RUI; FIORE; TÓFOLI, 2016, p.5). Também é necessário lembrar da política estadual denominada Recomeço, em 2014, que tem como um dos principais objetivos encaminhar os usuários de crack e outras drogas para instituições como comunidades terapêuticas.

Esses programas, que combinam estratégias de repressão policial² com a intenção de revitalização do espaço urbano a partir de interesses da especulação imobiliária, não efetivaram melhorias significativas nas condições sociais dos usuários (RUI; FIORE; TÓFOLI, 2016) e contribuíram para gerar uma territorialidade itinerante (FRÚGOLI JÚNIOR; SPAGGIARI, 2010) que ficou conhecida como “Cracolândia”. Região essa formada por:

[...] personagem cada vez mais comum e corriqueiro em nossas cidades, que transita nas fronteiras borradas entre o informal e o ilegal ao longo de percursos descontínuos entre o trabalho incerto e os expedientes variados da sobrevivência mobilizados conforme [...] as circunstâncias (TELLES; HIRATA, 2007, p. 5)

Estes personagens ocupam a região da “Cracolândia” e são sujeitos das políticas de álcool e outras drogas. Vivem entre serviços e benefícios. Muitos passaram por internações e tomam medicamentos psiquiátricos. Poucos têm a oportunidade de emprego e um local privado e seguro para viver. Grande parte sofreu violência policial. São estes os personagens e os serviços prestados no velho centro da capital paulista (ZOLDAN; RIBEIRO, 2017).

Neste estudo, a preocupação foi conhecer aspectos relacionados à trajetória de institucionalização das pessoas que vivem na região e como vem construindo suas redes de apoio material e afetiva no território. O contexto de execução desta proposta é o da transição do Programa Municipal De Braços Abertos (DBA) para o Redenção. Assim, também era objetivo analisar como se estabeleciam as relações entre usuários e estes programas, especificamente a partir de dois serviços distintos: ATENDE e Hotéis sociais.

O ATENDE, serviço associado ao Redenção, abre suas portas somente em horário restrito (próximo ao horário comercial) e oferece alimentação e instalações para dormir no período noturno (*containers*). A entrada é regulada pelos funcionários do serviço. Os Hotéis sociais, por sua vez, que inicialmente eram atrelados ao DBA, foram reduzidos com o fim do programa e seriam completamente fechados se não fosse uma ação judicial movida pela Defensoria Pública³. O Hotel Social é um serviço de portas abertas que, apesar do nome “Hotel”, não é um serviço pago e funciona na prática como moradia (trata-se de um quarto privativo). Não há



condicionalidade e o fluxo de entrada e saída, uma vez obtida a vaga, não é regulada. É um serviço que se assemelha ao modelo *housing first* [*casa primeiro, tradução livre*]. Entre as experiências descritas pela literatura, podemos citar o exemplo relatado por Gulcur, Stefancic, Shinn, Tsemberis e Fischer (2003), que apresentam a implementação do programa conhecido como “*Pathways to Housing*” em Nova York. O objetivo do programa, contam os autores, era contribuir para remover as barreiras para moradia da população de maior vulnerabilidade social, e dá o acesso imediato a apartamentos independentes e serviços de suporte, sem pré-requisitos de sobriedade ou participação em tratamentos psiquiátricos. Segundo relata este e outros estudos realizados nos EUA (TSEMBERI; ASMUSSEM, 1999) e em Portugal (MARTINS; ORNELAS; SILVA, 2016), os resultados são interessantes do ponto de vista da garantia de direitos, desenvolvimento de certos graus de autonomia e de redução do uso de drogas.

Inspirado neste modelo – ainda que pouco se assemelhe com ele na prática - os Hotéis Sociais apresentam um *modus operandi* diferente de outros serviços que prestam assistência, mas não funcionam propriamente como moradia, mesmo que provisória, pois estabelecem horário de abertura e fechamento. Este não é o caso do ATENDE.

Como se pode observar, são serviços distintos (ainda que possam coexistir) que retratam dois modelos diferenciados de programas, como iremos detalhar adiante. Ocorre que, no decorrer da pesquisa, pelas dificuldades objetivas impostas à sua execução, a proposta de investigar os vínculos entre usuários e os dois serviços distintos, como pretendido inicialmente, foi abandonada. Também traremos os detalhes dos procedimentos de coleta das informações de forma mais detalhada ao longo deste trabalho.

Um olhar sobre a transição dos programas

Primeiro é importante destacar que nos propomos, nesta reflexão inicial, a realizar uma análise muito menos fundamentada em informações de resultados concretos dos programas DBA e Redenção e mais em uma reflexão teórica sobre o horizonte que o DBA e o Redenção indicam para o futuro da Política de Saúde Mental no Estado de São Paulo e no Brasil: vamos regredir definitivamente para o antigo modelo da internação ou fortalecer a política de redução de danos?

Esta é a questão que nos ocupa neste momento, sem deixar de reconhecer a importância de uma análise detalhada da operacionalização, resultados e números dos programas. Observamos durante a caminhada da pesquisa que alcançar estes dados não é uma tarefa simples dada a insuficiência de informações disponíveis na internet, nos sites oficiais dos programas, por exemplo.

É possível traçar um breve quadro comparativo entre os programas DBA, Redenção e Recomeço (CRP-SP, 2019), a partir das informações dispostas nos portais oficiais dos governos estadual e municipal e pela resposta dos governos ao ofício protocolado pela Defensoria Pública⁴. Com isso, só é possível traçar um panorama geral dos programas e poucos dados concretos sobre a efetividade das ações. Por outro lado, nota-se um retorno concreto à política de internação – os repasses de verbas públicas para as comunidades terapêuticas, por exemplo, saltaram de quase 3 milhões em 2013 para quase 22 milhões em 2019, acumulando um total de mais de 80 milhões



de investimento neste período. Segundo as informações da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social do Estado, em resposta ao referido ofício, as internações nas comunidades terapêuticas saltaram de 157 em 2013 para 2.290 até maio de 2019.

Desde o início da vigência do Programa “Redenção” até março de 2019, foram realizadas um total de 9.319 internações em Hospitais Psiquiátricos por seu intermédio. Segundo a Secretaria Municipal de Governo, os atendidos são encaminhados de acordo com as suas necessidades pessoais, avaliadas individualmente, de forma que não são todos os beneficiários que acabam internados. De fato, extrai-se do *site* da Prefeitura que⁵:

De 26 de maio de 2017 (início do Programa Redenção) até o dia 02 de julho de 2019 foram realizados na Unidade Redenção **16.785 atendimentos**, entre eles **10.310 internações voluntárias** em leitos de desintoxicação em hospitais contratados, **372 encaminhamentos para leitos de prontos-socorros e hospitais** municipais e gerais, **296 para Centros de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas (CAPS-AD)**, **14 para o Centro de Referência de Álcool, Tabaco e Outras Drogas (CRATOD)** e **575 para a rede de atendimentos sociais**.

As equipes do Redenção na Rua, que começaram a atuar na região em 11 de abril de 2018, realizaram até o dia 02 de julho de 2019 **29.656 abordagens**, 6.665 atendimentos médicos, 13.342 atendimentos de enfermagem e 5.520 encaminhamentos para a rede de assistência social.

As cinco unidades Emergenciais de Atendimento (ATENDE) registraram, desde a inauguração da primeira unidade em junho de 2017 até o dia 04 de julho de 2019, **2.148.921 atendimentos entre banhos, refeições, pernoites, oficinas e cortes de cabelo**.

Estas informações, ainda que escassas e pouco transparentes, indicam uma tendência de retrocesso a políticas pouco eficazes de internação, que são realizadas, muitas vezes, por instituições religiosas que atuam sem um viés científico e com pouca regulação do poder público.

Além disso, o encaminhamento de egressos de hospitais psiquiátricos, após o período de desintoxicação, a Centros Temporários de Acolhidas (CTAs, Redenção), tem se mostrado um dos grandes gargalos do programa. Ao receberem alta da internação psiquiátrica, após o período de desintoxicação, as pessoas eram encaminhadas para centros de acolhida destinados à população em situação de rua, notórios pela sua baixa qualidade de acolhimento e falta de privacidade, o que fazia com que muitos usuários retornassem às ruas e ao uso problemático de drogas, fazendo do período nos Hospitais Psiquiátricos algo sem continuidade. Quanto ao acesso à moradia, a saída do hospital psiquiátrico, no qual a autonomia e a privacidade são trabalhadas, para um local de internação coletiva, sem que esses direitos continuem a ser garantidos, representa um grande retrocesso na vida do indivíduo que está em processo de reorganização pessoal. Segundo relatos de usuários do Programa Redenção reinternados entrevistados em visitas aos Hospitais Psiquiátricos – realizadas pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público em 17 e 22 de maio de 2019 –, esse ciclo de retorno à situação de rua é um dos fatores para a recaída.

Segundo relatório elaborado por diferentes entidades em parceria com o Conselho Municipal de Políticas de Drogas e Álcool de São Paulo (COMUDA, 2017) sobre as condições dos hospitais psiquiátricos do programa Redenção, não há sinal que essas instituições firam os direitos humanos dos usuários; porém, atesta para a baixa efetividade das internações, por exemplo, com um número reduzido de altas. E ainda mais: é relatado que os usuários não podem



ter alta quando desejam. Segundo o relatório, inverter a lógica, colocando a internação como primeira opção de cuidado, além de se chocar com o paradigma da desospitalização previsto na Política Nacional de Saúde, eleva o fluxo de internações causando um gargalo na política municipal de drogas.

Compreendemos o papel de um hospital psiquiátrico dentro da rede de atenção psicossocial. E por isso, alertamos que a internação é prevista na lei 10.216 como uma das últimas opções de cuidado. O fluxo de chegada de pacientes na Casa de Saúde São João de Deus, por exemplo, apresenta o não esgotamento em diferentes níveis de políticas públicas. Seria possível considerar equipamentos que já vinham desempenhando papéis importantes como o acesso à moradia, questão presente no discurso dos próprios pacientes internos do hospital. Na medida em que esse exercício de rede não é exercitado, notamos que há uma inflação de um modelo de cuidado e escassez de outro. Na atual conjuntura é de fundamental importância que esses serviços estejam articulados, dado o número expressivo de demandas sociais. (COMUDA, 2017, p. 10-11)

A análise teórica deste processo de transição dos programas, fundamentalmente, foi elaborada do ponto de vista ético-político. Isto porque, partimos do pressuposto que a política de álcool e outras drogas deve se pautar pelas noções de autonomia e dignidade humana e se escoram, fundamentalmente, na garantia de direitos básicos como: moradia, educação e saúde gratuitas, direito ao convívio social e a não ser tratado com discriminação.

Sobre a última consideração, vale mencionar que dignidade e autonomia são duas palavras que aparecem nos dois programas que serão estudados com mais profundidade (“De braços Abertos” e “Redenção”). Mas autonomia não se conquista por decreto. É um processo social e humano, que sofre consequências do tempo histórico.

Para Santos, Almeida, Santos e Delgado (2000), o conceito de autonomia refere-se diretamente ao de dignidade humana. Esses preceitos não devem ser relativizados, mas devem, porém, ser diferenciados da noção de controle e tutela. Isto coloca uma importante reflexão, que é a de pensar acerca do conceito de autonomia no contexto da reforma psiquiátrica, considerando as condições de vida dos usuários dos serviços de Saúde Mental. Segundo os autores, seria então equivocado normatizar o conceito de autonomia, concebendo-o a partir do que os eles denominam de “padrão único de subjetividade” imposto pela “clínica clássica”, que se baseia unicamente na lógica da internação e da medicalização. O que os autores parecem afirmar é que os padrões de subjetividade são determinados pela realidade psicossocial, isto é, são padrões circunstanciais determinados pelo entrelaçamento das questões sociais e psicológicas instituídos por determinadas condições de vida em determinados tempos históricos.

Nota-se que autonomia nos termos apresentados é um fenômeno observado não apenas na dimensão particular do sujeito – como desafio às liberdades individuais. Tanto mais se desenvolve a autonomia do sujeito quanto mais houver condições sociais e materiais para tanto. Então, chegamos a uma aproximação com o conceito de dignidade humana, entendido como conjunto de direitos sociais básicos, inerentes à própria condição de humanização (EUZÉBIOS FILHO, 2019).

Autonomia e dignidade humana devem ser observadas em todas as situações, não importando as condições sociais, econômicas e psicológicas. É o caso daqueles considerados



“loucos” ou “marginalizados” pelo uso de álcool e outras drogas. Daqueles que vivem nas ruas e buscam formas de se restabelecer social e afetivamente.

O que está em jogo na transição do DBA para o Redenção?

Em janeiro de 2014, a prefeitura municipal de São Paulo lançou o programa “De Braços Abertos”. Segundo Rui, Fiori e Tófoli (2016), tratava-se de um programa inovador para a realidade brasileira uma vez que se ocupava em garantir direitos sociais básicos, como renda, emprego e moradia. O programa oferecia três refeições diárias em um restaurante público, oportunidade de trabalho e renda em serviços de zeladoria municipal e mediação de acesso a serviços de saúde para aqueles que eram identificados como usuários de crack, sem a condicionalidade de interrupção do uso da substância (baixa exigência). Além disso, o programa oferecia um quarto em hotéis sociais do entorno da região da “Cracolândia”.

Desse modo, o programa “De Braços Abertos” se mostrou alinhado com as diretrizes nacionais de Saúde Mental, assumindo a prerrogativa da redução de danos e da descriminalização do usuário como pilares fundamentais da proposta (RUI; FIORE; TÓFOLI, 2016).

O programa lançado em 2014 buscava, portanto, incidir sobre as condições de moradia, trabalho, alimentação e direito ao convívio social dos usuários de crack. Segundo Rui, Fiore e Tófoli (2016), em pesquisa sobre o impacto desse programa na vida dos beneficiários, 96% dos entrevistados afirmaram que ele teve um impacto positivo ou muito positivo em sua vida.

Das iniciativas do programa “De Braços Abertos”, uma delas se refere, como dissemos, à implementação da política dos hotéis sociais. Nessa direção, é importante mencionar que a pesquisa citada (Rui et al., 2016) também traz uma avaliação dos moradores dos hotéis sobre a qualidade da habitação. Os entrevistados mostraram-se divididos sobre o tema: 46% informaram que consideravam as condições de habitação dos hotéis sociais boa ou ótima. Mas, para 49% era ruim ou péssima. Com esses dados, somada à pesquisa etnográfica realizada no local, os autores concluíram que a política dos hotéis sociais deveria ser aprimorada, atentando-se para a localização e condições de habitabilidade dos hotéis, para o aprimoramento da gestão pública e privada, e para a mediação do controle das regras e convivência nos locais (RUI; FIORE; TÓFOLI, 2016).

Para Rui, Fiore e Tófoli (2016), o aprimoramento da gestão dos hotéis sociais deveria ser tratado como prioridade, uma vez considerada essa política como indutora de garantia de um direito básico e fundamental: a moradia.

Os direitos básicos são considerados elementares para qualidade da relação entre territorialidade, autonomia e dignidade humana. Rolnik (2015) e Leal (2011) apontam três aspectos que devem ser, necessariamente, mencionados quando se fala de direito à cidade: acesso aos direitos básicos (como saúde, educação, seguridade social e transporte), acesso ao trabalho e à moradia. Sem estes três aspectos (que também constituem o tripé da proposta de redução de danos) que garantem ou não a cidadania, não é possível compreender os movimentos e transfigurações das cidades.



O direito à moradia não se revela apenas como um imperativo ético da cidadania moderna, mas também como dispositivo legal reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na própria Constituição brasileira de 1988. Desse modo, deve ser levado em conta em todos os cenários da cidade, especialmente aqueles que são reconhecidamente marcados pela vulnerabilidade social.

Porém, em que pese o papel fundamental da moradia para garantia da autonomia e da dignidade humana (ROLNIK, 2015; LEAL, 2011; TELLES; HIRATA, 2007), atualmente não está claro se a política dos hotéis sociais permanecerá vigente na região da “Cracolândia”, especialmente com a transição proposta pelo programa Redenção.

Segundo informações obtidas na página virtual da prefeitura, o programa Redenção tem como objetivo atuar em diferentes frentes como saúde, educação e habitação. Um de seus serviços é o ATENDE, que diferentemente dos Hotéis Sociais, é um serviço de portas fechadas, que oferece refeições e local para dormir até determinado horário (SÃO PAULO, 2019), o que limita muito a autonomia dos usuários e, conseqüentemente, a possibilidade do local se constituir como uma moradia.

Além da diminuição significativa de serviços de portas abertas, restando apenas 2 Hotéis Sociais⁶, o aspecto mais regressivo na transição do DBA para o “Redenção” é o retorno às internações em comunidades terapêuticas, em parceria com o programa Recomeço do governo estadual (COMUDA, 2017). O programa municipal anuncia, ainda, que a política de moradia é atender as famílias da região em conformidade com a política habitacional do município (SÃO PAULO, 2018), o que praticamente significa dizer que não haverá política habitacional efetiva. Também indica que realizará a transição dos moradores dos hotéis sociais do programa anterior para uma nova dinâmica de atendimento, mas não deixa claro qual será essa dinâmica.

Sinalizando uma possível ruptura com a política, a prefeitura removeu 77 beneficiários que estavam hospedados em hotéis sociais no início de 2018. Essa ação, como já mencionado, foi contestada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que conseguiu uma liminar determinando que fossem reabertos os serviços interrompidos pela atual gestão.

A atual gestão municipal alega que as condições de moradia são insalubres. A Defensoria, por sua vez, afirma que o atendimento alternativo ao hotel social, que na prática são os Centros Temporários de Acolhimento (CTA's) não possuem finalidade específica de reabilitação psicossocial dos usuários de crack.

As comunidades terapêuticas também devem ser destinos dos moradores dos hotéis sociais, caso esses retornem à situação de rua e de uso de drogas. Por essa razão, é importante, ainda, estar atento às condições de atendimento dessas instituições.

Segundo relatório produzido pelo Conselho Regional de Psicologia (2016), que traz um panorama das comunidades terapêuticas do Estado de São Paulo, há inúmeras irregularidades no funcionamento dessas instituições, de acordo com o que foi estabelecido pela Resolução de Diretoria Colegiada nº 29, de 30 de junho de 2011 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. São algumas delas: internações involuntárias e compulsórias, monitoramento da vida privada (contato com amigos e familiares), laborterapia (terapia pelo trabalho) forçada, desrespeito às crenças religiosas



(obrigatoriedade de participar em atividades espirituais, por exemplo), ausência de cuidados de saúde, entre outros.

Para o Conselho Regional de Psicologia (2016):

[...] segundo a lei 10216/2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais, é vedada a internação em instituições com características asilares, ou seja, aquelas desprovidas dos recursos que ofereçam assistência integral à pessoa portadora de transtornos mentais, incluindo serviços médicos, de assistência social, psicológicos, ocupacionais, de lazer, e outros. Entendemos que qualquer entidade ou instituição que descumpra a referida lei é asilar e, portanto, contrária à lógica da Reforma Psiquiátrica Brasileira. (CRP, 2016)

Com esse modelo pautado pela internação nas comunidades terapêuticas – levando ainda em conta o funcionamento dessas instituições – se contraria a lei 10.216/2001, especialmente no que diz respeito às condições de internações, sejam elas voluntárias, involuntárias ou compulsórias.

Seguindo a Política Nacional de Saúde Mental, é possível concluir que o modelo das políticas de crack e outras drogas devem ter um sentido não apenas de urgência, considerando o contexto de implementação, mas primeiramente preventivo.

A lógica preventiva fica explícita quando nos debruçamos sobre a complexidade que envolve o uso de drogas e todos os determinantes sociais, culturais e econômicos que subjazem às noções de autonomia e dignidade humana. É disso que trata a Política Nacional de Saúde Mental quando se refere à superação do modelo de internação e hospitalocêntrico – e no lugar uma lógica substitutiva, que coloca a sociedade para a solução desta questão.

Em suma, a garantia dos direitos sociais básicos é passo fundamental para superação do modelo de urgência baseado na internação medicamentosa e na repressão policial, que se tornam ainda mais insuficientes – do ponto de vista da contribuição das ações desse tipo para gerar autonomia e dignidade humana – se as condições miseráveis dos usuários de crack da chamada “Cracolândia” são levadas em conta (LEITE; EUZÉBIOS FILHO, 2018). Essas são as condições de vida que os hotéis sociais parecem contribuir para superar, evidentemente que não de maneira isolada.

Desse modo que se torna preocupante a reorientação em relação ao programa anterior, por exemplo, com a retomada do modelo de internação, como já posto pelo governo do Estado de São Paulo e a mencionada transição das famílias dos hotéis sociais para outras instituições.

Passos metodológicos

Para a *coleta das informações* foram utilizados dois instrumentos: um questionário dirigido com dados de identificação, algumas questões de tipo “fechadas” (sim ou não) e de tipo “escala”, com indicação de respostas que variavam de intensidade (de total concordância a total não concordância com uma afirmação, por exemplo), além de campos para inserir informações ou comentários adicionais, do pesquisador ou do participante. Foram aplicados 44 questionários, sendo todos em usuários do ATENDE. Também foi utilizado um roteiro semiestruturado para a



realização das entrevistas em profundidade, com uma questão disparadora – ‘conte-me sua trajetória de vida’. Foram realizadas apenas 3 entrevistas. O total de participantes foi de 47 pessoas. Os dois instrumentos foram estruturados a partir dos objetivos da pesquisa, a saber: compreender a relação dos participantes com os serviços e o território, com as trajetórias de internação e institucionalização e como concebem suas redes de apoio social e afetivo.

Para aplicação deles foi realizado um treinamento prévio aos pesquisadores, para que fossem esclarecidas questões éticas e técnicas envolvidas nesse estudo, assim como observadas formas de aproximação e uso da linguagem com a população-alvo.

Tomamos contato com os participantes após as visitas de reconhecimento e com a mediação dos profissionais da Defensoria Pública (Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos) e dos serviços que o Núcleo mantém contato rotineiramente na região da “Cracolândia”. Para todos os participantes foram apresentados e lidos um Termo de Consentimento Livre e outro lado, obtivemos autorização da gerência do ATENDE, o que explica a totalidade de entrevistas como os usuários deste serviço.

Coletar as informações no cenário conturbado da “Cracolândia” foi realmente um desafio. Inicialmente, como exposto, tinha-se a intenção de desenvolver uma pesquisa comparativa entre os serviços ATENDE e Hotel Social. Queríamos saber, especialmente, como se desenhava diferentes tipos de vínculo entre os usuários destes serviços, tão distintos quanto os programas que lhe deram origem. Mas isso não foi possível por diversas razões: encontramos entraves burocráticos para obter autorização da diretoria da Organização Social que administra os Hotéis Sociais – o que nos impediu de aplicar os instrumentos e realizar as entrevistas dentro deste serviço. Por outro lado, obtivemos autorização da gerência do ATENDE, o que explica a totalidade de entrevistas como os usuários deste serviço.

Outro fator refere-se à localização e à natureza mesma dos serviços. O ATENDE está localizado no chamado “fluxo”, ou seja, no local onde ficam aglomerados por vezes mais de mil usuários. Durante o dia, no pátio interno do serviço, também se aglomeram pessoas que entram e saem o tempo todo. Apesar do clima de descontração (ao contrário do que poderia se supor), a música alta durante todo o dia dificultou a aplicação dos questionários e praticamente anulou a possibilidade de realização de entrevistas gravadas. Não era tão simples marcar um dia e horário para entrevista, pela condição objetiva das pessoas que vivem ou passam o dia no território e muitas vezes pela condição física e/ou mental dos usuários. Pelo mesmo motivo, não era tão simples solicitar aos usuários que saíssem do pátio para realização das entrevistas – o som alto da música tomava todos os espaços e ir para o meio do fluxo não era uma opção viável e segura. Deste modo, optou por aplicar apenas os questionários neste ambiente.

Cabe informar – também ao contrário do que a equipe poderia supor – que a receptividade foi grande. Quase todos os sujeitos abordados no ATENDE aceitaram participar da pesquisa e todos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido sem qualquer desconfiança, após informados dos objetivos da pesquisa. A aplicação dos questionários ocorreu em um dia com uma equipe de 12 pessoas, entre profissionais, estudantes, estagiários e pesquisadores envolvidos. Foram descartadas algumas respostas devido à dificuldade de registrá-las no momento exato da entrevista. Disto se explica a variação na quantidade de respostas registradas, mudando de



pergunta para pergunta. Também foi observado em várias questões um número significativo de respostas “não sei responder” – o que talvez indique, dentre outras questões, a necessidade de aperfeiçoar o instrumento, uma vez que, ao contrário do que se pretendia, não foram realizadas aplicações de entrevistas “piloto”.

De todo modo, a grande quantidade de “não sei” também remete aos diferentes obstáculos encontrados no contexto de pesquisa. Sendo assim, foi calculada a porcentagem de respostas para cada questão, nem sempre correspondendo à totalidade de participantes.

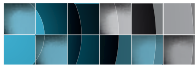
Nos Hotéis Sociais, o cenário de pesquisa era outro – a começar pelo fato de estarem localizados em região mais distante do fluxo. Porém, como afirmado, não podíamos aplicar os questionários lá dentro. Restava-nos a calçada. Também é preciso dizer que a dinâmica de funcionamento dos Hotéis era completamente diferente do ATENDE: tratando-se de quartos privativos, as pessoas dormiam até mais tarde. Também havia os que trabalhavam o dia todo e só usavam os Hotéis como dormitório. Não há espaço de convivência e aglomeração. Tudo isto dificultou a abordagem aos usuários deste serviço, de modo que não foram aplicados os questionários com eles.

Para minimamente compensar este número reduzido de participantes usuários dos Hotéis, ainda buscando incluí-los de modo mais satisfatório na pesquisa, realizamos com alguns deles entrevistas em profundidade, ainda que poucas devido às dificuldades mencionadas. Então, foram realizadas 3 entrevistas gravadas na calçada em frente aos Hotéis – o que, somado ao pouco tempo de disponibilidade dos entrevistados, trouxe prejuízos no uso destas informações, que foram escassas. Assim, os leitores notarão que são poucas as narrativas livres utilizadas na descrição e discussão dos resultados, sendo estas identificadas por Entrevistado 1 (E1), E2 e E3.

Cabe ressaltar que a realização da pesquisa no interior dos Hotéis não foi propriamente negada. Porém, para aprovação foi apresentada pela direção da Organização Social um caminho complexo de aprovações em instâncias superiores. Isto também pode ser compreendido no bojo de um conjunto de dificuldades para obtenção de informações e dados dos resultados dos programas. Neste sentido, também é preciso mencionar que, a fim de obtermos mais dados sobre os resultados do serviço, solicitamos formalmente o relatório elaborado pela gerência dos dois Hotéis Sociais ainda existentes para a diretoria da Organização Social, mas não obtivemos resposta.

Portanto, os participantes finais desta pesquisa foram 44 pessoas que frequentam o serviço ATENDE, localizado na área denominada de “fluxo” e 3 moradores dos Hotéis Sociais situados na região da Luz.

Dos 44 frequentadores do serviço ATENDE, 77,3% eram do sexo masculino, 20,5% do feminino e 2,3% “outro”. 18,2% dos participantes afirmaram ter entre 30 e 34 anos. Também 18,2% não souberam ou não quiseram responder. Não foram registrados menores de 18 anos. 79,5% afirmam que exercem trabalho informal. 38,6% não souberam ou não quiseram responder sobre a renda. 31,8% afirmaram viver com até 1 salário-mínimo e 11,4% de 1 a 2 salários-mínimos. No geral, o perfil socioeconômico dos participantes é similar ao encontrado no estudo de Rui, Fiori e Tófoli (2016): baixa renda, constituída por “bicos” ou pequenos benefícios sociais, oriundos de distintas regiões periféricas de São Paulo e de diferentes estados brasileiros.



29,5% dos participantes que nos informaram sobre o acesso a benefícios e programas sociais dizem receber algum tipo de ajuda e 34,1% afirmaram não receber no momento. Com relação às áreas em que os(as) usuários(as) são mais assistidos estão “Alimentação” 31,8% e “Renda” 31,8%. Como afirmado em uma das entrevistas: “Eu recebo bolsa-família” (E1). Não existe nenhum tipo de auxílio referente à habitação, aluguel, escola e programas de emprego. Tais dados revelam que o apoio social por meio de políticas públicas ainda é pequeno.

Em relação à frequência no serviço ATENDE, 59,1% dos entrevistados comparecem ao serviço diariamente, 11,4% semanalmente, 24% somados frequentam quase nunca ou regularmente o serviço, o que dá uma noção da alta rotatividade de usuários, assim como apenas 11,4% frequentam o serviço, de uma maneira ou de outra, há mais de 1 ano (da data de realização da pesquisa). 56,8% informaram frequentar o ATENDE há menos de 1 ano.

Sobre a perspectiva do tempo de permanência no serviço, 43,2% dos usuários acreditam que por pouco tempo permanecerão e 22,7% não sabem dizer por quanto tempo permanecerão, o que deixa claro o cenário constante de incerteza que se coloca para os moradores daquela região, usuários de um serviço que, assim como tantos outros, pode tão facilmente se instalar ou se extinguir. Não há continuidade entre programas – e isto não é novidade no campo das políticas públicas no Estado de São Paulo e no Brasil. Ao contrário, o que se observa na região da “Cracolândia” é uma completa descontinuidade entre DBA e Redenção. Uma ruptura que revela, em diferentes modalidades de atendimentos e na extinção de serviços, diferentes projetos ético-políticos.

A análise das informações ocorreu em três fases:

- *Fase 1: análise quantitativa das informações dos questionários*

Esta fase corresponde à leitura estatística das informações colhidas pelo questionário, com base em distribuição de médias simples do número de respostas para cada pergunta, estabelecendo média e mediana com desvios padrões que variavam de acordo com o número de respostas para cada pergunta.

- *Fase 2: análise qualitativa das informações do questionário e das entrevistas*

Esta fase corresponde à análise qualitativa das informações oriundas dos questionários aplicados e do conteúdo das entrevistas realizadas. Uma análise qualitativa, segundo Minayo (2001), preocupa-se não apenas com a repetição, mas também com a intensidade dos discursos, para além de um registro descritivo das respostas e narrativas.

Outro elemento que caracteriza uma pesquisa qualitativa é a não fixação de número mínimo ou máximo de participantes. O número escolhido de participantes deste estudo decorreu das condições concretas da pesquisa – como exposto anteriormente. É evidente que o propósito foi alcançar um *corpus* significativo de informações, mas, sobretudo, nos ocupamos em desenvolver uma análise teórica consistente das informações obtidas, em busca de nexos entre as respostas e a realidade concreta que se coloca nesta relação dos participantes com a política de álcool e outras drogas.

- *Fase 3: aproximação dos dados quantitativos e qualitativos*



As questões fechadas foram quantificadas e as narrativas das entrevistas foram digitalizadas e analisadas qualitativamente. Os discursos/informações captados em ambos os instrumentos foram agrupados, em um primeiro momento, por similaridade de temáticas abordadas. Posteriormente, passaram por uma interpretação teórica para construção das categorias de análise, que representaram um processo de identificação de aspectos centrais e secundários dos discursos (JACQUES, 1993).

O objetivo foi construir um estudo qualitativo a partir da identificação e análise de elementos que marcam a rotina dos moradores dos hotéis sociais e dos usuários de outros serviços como o ATENDE, ocupando-se em desvendar as “histórias minúsculas” da cidade que, segundo Telles e Hirata (2007, p. 3), são todas elas configuradas por tramas que se desenham entre as fronteiras do legal e do informal, que se movimentam entre processos de humilhação social e resistência ao preconceito, entre o consentimento e a subversão da ordem, entre determinadas modalidades de sobrevivência e de mobilização pessoal ou coletiva. Caminhos que contribuem ou não para o resgate da memória histórica. Traçados que fomentam ou não a construção de redes de apoio social, cultural, econômico e político.

Resultados e discussões

A interpretação dos itens quantificados e a análise dos discursos compuseram categorias de análise ordenadas pelas temáticas trazidas neste estudo, sendo assim organizadas:

1. Relação com os serviços e benefícios

Esta categoria engloba questões que se referem à relação dos usuários com os serviços do território, especialmente o ATENDE. Por exemplo, no questionário foram realizadas perguntas como: quanto tempo frequentam o serviço, se acreditam que o serviço permanecerá por quanto tempo, se gostam de frequentar o serviço e se acham ruim ter de mudar para outro serviço. No roteiro da entrevista, duas questões abertas tiveram relação com esta categoria: O que acha do serviço e como chegou até lá.

Já foi colocado acima que a maioria dos participantes (43,2%) não tem expectativa de permanência no ATENDE por muito tempo, o que revela uma característica comum das políticas públicas e da política de álcool e drogas no território: a falta de continuidade das ações de governo.

A expectativa de permanência no serviço também pode estar relacionada com a própria natureza do ATENDE: oferece um local temporário de permanência, que não garante privacidade. O ATENDE é praticamente uma continuação do “fluxo”. Essa é uma característica diferente dos Hotéis Sociais, onde parte dos moradores permanece por anos, como revela um dos usuários entrevistados: “Eu cheguei [no hotel social] através da dona Cristina do serviço social. Ela deu assistência para mim e eu estou aqui há quase 4 anos” (E1). Outra entrevistada também afirma estar no Hotel pelo mesmo período: “[...] Morei 6 anos na rua, agora faz 4 anos que eu estou no projeto” (E2).

Além da permanência, a questão da privacidade dos quartos dos Hotéis também parece ser um elemento importante, como revela um dos entrevistados. Quando perguntado se se sente



bem quando está no Hotel, respondeu: “Sinto [...] meu quarto. O hotel é um lugar onde tem a grande magia. Não tem nada para falar do hotel, nem do dono do hotel. Para mim está bom o hotel. O dono do hotel me trata muito bem” (E3). Ainda assim, é evidente que existem problemas que perpassam a própria infraestrutura do local (como pode ser observado em simples visita aos Hotéis) e a gestão do espaço, como atentou a pesquisa já mencionada de Rui, Fiore e Tófoli (2016).

Pois bem, perguntados se gostam de frequentar o ATENDE, dos 44 entrevistados no serviço 36,4% das respostas concordam e 38,7% discordam ou discordam inteiramente. Os motivos de gostar ou não do serviço apareceram nas narrativas de alguns sujeitos: há os que acreditam que o fato de as portas fecharem à noite não contribui para o uso do serviço. Também não veem ali um lugar privado e/ou seguro, mas um lugar de passagem. Os que gostam afirmaram que os funcionários tratam bem os usuários e mencionam o espaço de convivência como um lugar acolhedor.

40,9% das respostas discordam e 18,2% discordam totalmente que seria ruim mudar de serviço, o que mostra uma significativa falta de vínculo (material e/ou afetiva) destes participantes com o ATENDE. 27,3% das respostas concordam que seria ruim mudar.

Os participantes também foram questionados se o apoio recebido (em relação aos serviços, benefícios e assistência) desde que chegaram ao ATENDE mudou para melhor ou pior ou, ainda, se nada havia mudado. Um número grande de usuários não respondeu à questão (52,3%). Dos que responderam, 18,2% afirmaram que nada mudou, 15,9% disseram que mudou para melhor e 9,1% mudou para pior.

Da pouca informação que obtivemos sobre a avaliação dos Hotéis Sociais, destacamos uma frase de um dos entrevistados “[...] aqui [Hotel Social] o dia a dia mudou bastante minha vida [...] na rua”. Perguntado porque o ambiente do Hotel havia contribuído para mudar a “vida [...] na rua”, o entrevistado citou: a organização do espaço e o apoio dos funcionários: “o pessoal ajuda a gente aqui também, entendeu?” Além disso, mencionou como fator positivo que “[...] aqui [Hotel Social] todo o mundo trabalha, entendeu? [...]” (E2), o que, segundo ele, facilita a convivência entre os moradores do espaço.

Outra questão referiu-se ao conhecimento e participação no Programa Trabalho Novo, programa da atual gestão municipal que oferece capacitação e encaminhamento a vagas de emprego na iniciativa privada, em empresas parceiras do programa. O “De Braços Abertos”, da gestão anterior, também tinha um sistema de encaminhamento ao trabalho, porém as vagas eram, em sua maioria, oferecidas pela própria municipalidade em tarefas de zeladoria urbana. Segundo Rui et al (2016), isso representou grande avanço e até certo ineditismo no campo das políticas de álcool e outras drogas, uma vez que buscava inserir o usuário, sem contrapartida de abstinência ao uso de drogas, em uma dinâmica formal de trabalho.

Desse modo, a pergunta tinha como objetivo verificar a continuidade deste programa com o fim do DBA e início do Redenção, e o grau de conhecimento/envolvimento dos participantes da pesquisa sobre ele. O resultado é que 75% dos 44 respondentes, alocados no serviço ATENDE, não participavam ou não conheciam o programa. Somente 6,8% conheciam ou já tinham participado do programa. Somado a estes números, a vivência no espaço da “Cracolândia” e as



conversas com os participantes e profissionais que vivem e atuam na área, respectivamente, levamos a crer que o programa Trabalho Novo não tem conseguido alcançar a população hipervulnerável da Cracolândia, justamente a que mais necessita dele.

Um dos entrevistados afirmou que gostaria que o programa de trabalho do DBA voltasse. Ele diz: “Eu queria que voltasse”. E “Aqui [no Hotel] todo o mundo está na expectativa que volte o trabalho. Seria uma boa, de verdade. Ajudaria muito”, pois “mesmo quando eu ganhava 130 reais por semana, pelo menos eu estava trabalhando, isso ajuda muito (E2)”. E conclui que, se trabalhasse “ia beber menos e menos tempo para a mente perturbada e preocupada com algumas coisas. Bem melhor!” (E2).

Há um fato curioso que podemos relatar a respeito da relação dos usuários com o trabalho formal. Nota-se que a maioria das pessoas com quem fizemos contato vivem de “bico”. Mas há exceções, geralmente encontradas nos Hotéis Sociais. É o caso de um dos moradores deste espaço, que conseguiu um trabalho com carteira assinada, justamente no dia de uma das visitas que a equipe de pesquisa realizou no local. Neste dia, o sujeito relatou o fato com felicidade, externando as dificuldades e obstáculos enfrentados para alcançar tal feito. Tudo aparentemente mudou após algumas semanas, em outro dia de visita da equipe ao Hotel Social. O mesmo sujeito, que agora afirmava ter perdido o emprego, encontrava-se agressivo e desorganizado, visivelmente sob o efeito de álcool ou drogas. Este fato corriqueiro nos leva a refletir sobre a importância da renda e do trabalho não apenas para a subsistência, mas para o desenvolvimento de certo grau de autonomia e organização da vida cotidiana. O mesmo valor imensurável vale para a moradia, como apontam Euzébios Filho (2019), Rolnik (2015) e Leal (2011).

Resta-nos a dúvida se a condição de morar em um Hotel Social favorece, efetivamente, a busca do morador por renda e emprego. Pelo que pudemos notar, aparentemente sim – uma vez identificados casos de trabalho registrado no Hotel Social, ao contrário dos entrevistados no ATENDE. Mas trata-se, em alguma medida, de especulação, uma vez que não dispomos de nenhum relatório ou documento que sistematize estas informações, além da pesquisa de campo de Rui, Fiore e Tófoli (2016) sobre os serviços oferecidos pelo DBA, confirmando a hipótese da correlação entre moradia e emprego. Lembrando, ainda, que não nos foi fornecido, como solicitado, o relatório de atendimento dos Hotéis Sociais, o que dificultou avançar neste tipo de análise.

1. Trajetórias de internação e uso de drogas

Esta categoria engloba questões relacionadas às trajetórias de internação e uso de álcool e outras drogas. No questionário, relacionam-se questões como: já passou por internação? Local da internação: hospital psiquiátrico ou comunidade terapêutica? Perguntamos, também, sobre como avaliam a experiência de internação e se voltaram a usar álcool e outras drogas após a internação e em quanto tempo depois. E nas questões abertas: como avaliou a experiência da internação? Sentiu-se respeitado durante o tempo da internação? Entre outras.

72,7% dos entrevistados afirmaram que já passaram por internação e somente 18,2% responderam não ter passado por nenhum tipo de internação. Dos que foram internados, 50%



responderam que já passaram em Hospital Psiquiátrico e 40,9% afirmaram ter passado por Comunidade Terapêutica. Estes dados revelam que a maioria já teve experiência de internação.

Sobre a experiência de internação, 25% dos entrevistados não responderam. 29,5% avaliaram como “Bom” e 20,5% acharam “Excelente”. Não chega a 15% aqueles que avaliaram essa experiência “Péssima” ou “Ruim”.

Outra pergunta muito similar estava relacionada à forma como qualificam a internação. O que se pode observar foram respostas divididas: parte significativa das respostas apontam para uma avaliação muito positiva e outra parte para uma avaliação pouco ou nada positiva. Para 34,1% ajudou “Muito” o tempo de internação, 13,6% regularmente, 9,1% pouco e 9,1% nada. 29,5% não responderam a essa pergunta.

Foi questionado se os usuários avaliavam que suas escolhas tinham sido respeitadas no período de internação, em relação ao uso de medicamentos e contato com a família, por exemplo. 43,2% das respostas afirmam que suas escolhas foram muito respeitadas pelos agentes. Para 20,5% este respeito ocorre “Regularmente”. 4,5% e 9,1% responderam que foram “Muito Pouco” ou “Nada” respeitados. 18,2% não responderam à questão.

Estes dados revelam um cenário controverso: alguns se sentiram plenamente respeitados e outros não. Isto talvez seja fruto da falta de regulamentação de espaços de internação, como é o caso das Comunidades Terapêuticas e em alguma medida também da arbitrariedade do uso de métodos de tratamento (COMUDA, 2019). Percebe-se nos dados levantados que a experiência com as internações é bastante variável, com algumas pessoas avaliando-a positivamente e outras de modo negativo. Isso pode nos indicar que a internação está sendo utilizada de modo indiscriminado, ou seja, está-se oferecendo internação para pessoas que dela não se beneficiarão.

A inefetividade do modelo de internação naquilo que ele se propõe – que é fazer com o que indivíduo não use mais álcool e outras drogas (CRP-SP, 2019), ou como expresso na ótica de um dos entrevistados, se “manter limpo” (E2) – fica explícita nas respostas dos participantes: 54,5% afirmaram voltar a usar após o período. Somente 11,4% não voltaram a fazer uso de drogas após a internação. 31,8% não responderam à esta questão.

Perguntados em quanto tempo se deu o retorno ao uso de drogas após internação, 13,6% afirma “Imediatamente”, 15,9% “Em dias” e 20,5% em meses. Somente 11,4% em anos. Exceto os 38,6% que não responderam à questão, todos afirmaram que voltaram ao uso de álcool e outras drogas após a internação. Em outras palavras, a internação sem um acompanhamento psicossocial efetivo no pós-alta não passa de um paliativo.

Perguntados sobre o uso de medicação psiquiátrica, 75% dos(as) participantes que responderam afirmam não fazer uso. Outros 20,5% fazem uso. 4,6 % não responderam. Dos que fazem uso de medicação, 15,9% consomem medicamentos psiquiátricos há menos de 1 ano. Muitos afirmaram, em suas narrativas, que deixaram de tomar remédios por não realizarem mais acompanhamento médico. Tal fato nos chama a atenção, pois é notório que não faltam médicos para o acompanhamento dos usuários de drogas da Cracolândia. Falta, porém, uma metodologia de acesso, uma estratégia que permita um vínculo diferenciado com esse público.



Ainda, se considerarmos que a maioria dos participantes faz uso de drogas após a internação, existe grande probabilidade destes 20,5% que tomam medicação combinarem o uso dos remédios com consumo de álcool e outras drogas, o que é extremamente perigoso e não representa avanço nos cuidados em saúde.

O serviço de acompanhamento social e acolhimento proposto pelo Redenção, os Centros Temporários de Acolhimento (CTA's), que poderiam figurar como uma alternativa aos Hospitais Psiquiátricos e Comunidades Terapêuticas, são totalmente desconhecidos para 36,4% dos participantes que responderam esta questão. 6,8% afirmaram que conhecem “Muito Pouco”. 11,4% e 18,2% afirmaram que frequentam regularmente e muito o serviço, respectivamente. 27,1% não souberam ou não quiseram responder.

2. Contato com a família e redes de apoio

É sabido que o uso de álcool e outras drogas, somado à situação de rua, pode acarretar em um claro processo de reconfiguração da relação do usuário com a família e com as redes de apoio (RUI; FIORE; TÓFOLI, 2016). Assim, investigamos a relação dos participantes da pesquisa com suas famílias.

Dos que responderam se têm contato com a família, 63,6% afirmaram que “Sim” e outros 34,1% que “Não”. Foi também perguntado sobre a frequência com que este contato com familiares ocorre: 29,5% responderam que “Sempre”, 31,8% “De vez em quando” e 6,8% “Quase nunca”. Assim, notamos que, apesar da vivência nas ruas e dos processos contínuos de institucionalização, nota-se que parte significativa dos entrevistados não perdeu o vínculo com a família, de modo que os programas de tratamento não podem deixar de atuar nessa relação. Outras redes de apoio não foram mencionadas significativamente, apesar de citações isoladas mencionando os amigos, CAPS, comunidade LGBT e religião.

Uma questão para reflexão é se os equipamentos de saúde mental do território, em que pese a inconstância e descontinuidade das políticas e a incerteza em relação à permanência dos serviços, como apontado anteriormente, podem ser tratados como parte das redes de apoio dos usuários. Aparentemente, em muitos casos não.

Para uma reflexão final dos resultados

Com a descrição e análise das informações disponibilizadas, podemos tirar algumas conclusões, mesmo que parciais. Em primeiro lugar, constatamos que a caracterização dos participantes se assemelha ao de alguns estudos com a mesma população (por exemplo: RUI; FIORE; TÓFOLI, 2016). Trata-se de uma população flutuante no território, mas que apresenta características semelhantes: informalidade, baixa renda, sem moradia própria e com trajetória longa de institucionalização. São pessoas que vivem de parques beneficentes socioassistenciais ou na ausência deles, da assistência prestada pelos serviços da região, como o ATENDE.

A relação com o ATENDE parece ser positiva, mas ao mesmo tempo dispensável. Se alguns participantes manifestaram gostar de estar ali, outros afirmaram o contrário e grande parte



deles não tem segurança quanto à continuidade do serviço. Parece se tratar de mais um espaço de convivência, no qual pode resultar em alguma ajuda – alimentação e local para dormir. Diferencia-se de uma moradia e mesmo dos Hotéis Sociais: é um serviço que abre e fecha suas portas em determinados horários e não oferece um quarto privativo, mas um container para dormir. Todos estes elementos parecem fazer falta na avaliação dos usuários e não contribuem, efetivamente, para a organização da vida cotidiana. O que também faz falta é um incentivo ao emprego. Neste sentido, o encerramento de programas como o do DBA e o fato do Trabalho Novo não atingir esse público específico parece ser nocivo e é observado por alguns participantes como algo negativo. Alguns pedem a volta do programa da gestão municipal anterior alegando que, mesmo ganhando pouco, tinham uma ocupação e isto lhes ajudava de alguma forma. A relação com o trabalho formal inexistente entre os entrevistados do ATENDE.

A trajetória de institucionalização é marcada, na maioria dos casos, pela internação. Avaliam esta experiência, no geral, mais positiva que negativamente, seja em Hospitais Psiquiátricos e/ou Comunidades Terapêuticas, talvez até por falta de alternativas. É patente, porém, a retomada do uso de álcool e outras drogas logo após a internação – o que parece indicar a inefetividade do modelo de internação, que propõe a abstinência total. Também é interessante observar como parcela significativa das respostas indicam o uso de drogas contínuo e paralelo ao uso de medicação. Também há outra parcela que não faz uso de medicação por não terem prosseguido com o acompanhamento psiquiátrico.

Os Centros Temporários de Acolhimento propostos pelo Redenção parecem ser pouco conhecidos pelos participantes deste estudo – e desta forma, não se coloca, aparentemente, como uma alternativa concreta de atenção aos usuários.

Por fim, notamos que mesmo em situação de rua ou nos Hotéis Sociais por anos, muitos mantêm relação familiar com certa regularidade. Além da família, não foi possível identificar respostas significativas que indiquem outros atores das redes de apoio social e afetiva. Os serviços parecem não estarem incluídos nestas redes, com exceção de poucas narrativas que elogiam o ATENDE e principalmente os Hotéis Sociais.

Concluimos esta pesquisa com a mesma indagação inicial, compartilhando o questionamento de Leite e Euzébios Filho (2018), CRP-SP (2019) e as experiências relacionadas ao *housing first*: será que as políticas de álcool e drogas em curso na “Cracolândia” dão conta de atender à complexidade da problemática do uso de álcool e outras drogas, combinada com a situação de miserabilidade humana?

Não se trata simplesmente da relação entre um usuário e uma substância, mas de pessoas com grupos sociais e destes com estruturas de ordenamento social, cultural, econômico e jurídico.



Referências

ANTUNES, Ricardo. O caráter polissêmico e multifacetado do mundo do trabalho. *Trabalho, educação e saúde*, v. 1, n. 2, p. 2009-237, 2003.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 jul. 2015.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *A política da assistência social: novos desafios*. Em políticas públicas em debate. São Paulo: FUNDAP, 2009.

COMUDA. Conselho Municipal de Políticas de Drogas e Álcool de São Paulo. *Estamos de olhos: avaliação conjunta dos hospitais psiquiátricos do projeto Redenção*. Relatório das inspeções do projeto Redenção: julho à agosto de 2017. São Paulo: COMUDA, 2017.

CRP-SP. Conselho Regional de Psicologia de São Paulo. “Cracolândia”: *entre a redução de danos e o modelo de internação*: para um olhar descritivo e comparativo de políticas de álcool e outras drogas no Estado de São Paulo (de braços abertos e recomeço). São Paulo: CRP-SP, 2019.

EUZÉBIOS FILHO, Antonio. O valor imensurável da moradia. In: CRP-SP. Conselho Regional de Psicologia de São Paulo (org.). *Em psicologia e moradia: múltiplos olhares sobre a questão habitacional*. São Paulo: CRP-SP, 2019. p. 35-43.

FRÚGOLI JÚNIOR, Heitor; SPAGGIARI, Enrico. Da Cracolândia aos nórias: percursos etnográficos no bairro da Luz. *Ponto Urbe*, São Paulo, v. 4, n. 6, p. 1-26, ago. 2010.

GULCUR, Leyla; STEFANCIC, Ana; SHINN, Marybeth; TSEMBERIS, Sam; FISHCER, Sean N. Housing, Hospitalization, and cost outcomes for homeless individuals with psychiatric disabilities participating in continuum of care and housing first programmes. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, v. 13, n. 2, p. 171-186, abr. 2003.

JACQUES, Maria da Graça Corrêa. Um método dialético de análise de conteúdo. *Psico*, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 117-127, dez. 1993.

LEAL, Murilo. *A reinvenção da classe trabalhadora*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011.

LEITE, Vanessa Eda Paz; EUZÉBIOS FILHO, Antonio. Processos de inclusão/exclusão social: como os usuários de crack enxergam suas trajetórias de vida. *Revista de Psicologia*, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 107-116, 2018. da UFC, v. 9, 107-116, dez. 2018.

MARTÍN-BARÓ, Ignacio. O Papel do Psicólogo. *Estudos de Psicologia*, Natal, v. 2, n. 1, p. 7-27, jun. 1997.

MARTINS, Paulo Daniel Fernandes; ORNELAS, José; SILVA, Ana Cristina. The role of perceived housing quality and perceived choice to recovery: An ecological perspective on a housing first program in Lisbon. *Journal of Environmental Psychology*, v. 47, p. 44-52, set. 2016.



MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

RUI, Taniele; FIORE, Maurício; TÓFOLI, Luís Fernando. *Relatório da pesquisa de avaliação preliminar do programa “De Braços Abertos”*. Plataforma Brasileira de Política de Drogas / Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim). São Paulo. 2016.

SANTOS, Núbia Schaper; ALMEIDA, Patty Fidelis de; VENANCIO, Ana Teresa; DELGADO, Pedro Gabriel. A autonomia do sujeito psicológico no contexto da reforma psiquiátrica brasileira. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, v. 20, n. 4, p. 46-53, 2000.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura de São Paulo. *Programa Redenção*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/programa_redencao/. Acesso em 14 jun. 2019.

TELLES, Vera da Silva; HIRATA, Daniel Veloso. Cidade e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 173-191, dez. 2007.

TSEMBERIS, Sam; ASMUSSEN, Sara. From Streets to Home: The Pathways to Housing Consumer: Preference Supported Housing Model. *Alcoholism Treatment Quarterly*, v. 17, n. 1-2, p. 113-131, 1999.

ZOLDAN, Luiz Gustavo Vala; RIBEIRO, Marcelo (orgs.). *CRATOD 15 anos: uma proposta de cuidado ao dependente químico*. São Paulo: Centro de Referência de Álcool, Tabaco e outras Drogas, 2017.

¹ Apesar de finalizado em 2016, o programa De Braços Abertos teve muitos de seus serviços (como os Hotéis Sociais, por exemplo) continuados extraoficialmente e que foram encerrados de maneira gradual ao longo dos anos seguintes.

² A repressão policial na região da “Cracolândia” é de amplo conhecimento público pelo que vem sendo rotineiramente noticiado na mídia. Sobre a questão, é importante mencionar que na pesquisa realizada por Rui, Fiori e Tófoli (2016) sobre as condições de vida dos usuários dos hotéis sociais, a polícia aparece como a responsável mais citada pela violência na região.

³ Ação Civil Pública nº. 1027062-72.2019.8.26.0053. As remoções dos moradores começaram em 27 de maio de 2019, sem aviso prévio. Na quarta-feira, 29, foi concedida liminar na ação movida emergencialmente pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, vigente até o encerramento do presente texto (24/08/2021). Parte dos moradores, assim, não foi removida, permanecendo no local. Agrava a situação o fato de que, mesmo que deslocados para outros hotéis sociais, os moradores desses locais são retirados da região em que construíram suas relações de trabalho, relações sociais e referenciamento de tratamento.



⁴ Trata-se de solicitação formal do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo à Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS), baseado no disposto no art. 10, §3º da Lei de Acesso à Informação. A resposta ao pedido do Núcleo foi formulada pela Coordenadoria de Política sobre Drogas (COED) e da Coordenadoria de Administração de Fundos e Convênios (CAF). Os pedidos da Defensoria Pública foram protocolados sob os números 49047195001 e 462531910385.

⁵ Informações extraídas do endereço:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/programa_redencao/index.php?p=276581>. Acesso em 8 jul. 2019.

⁶ O fechamento dos hotéis sociais localizados na região central do Município coincide com as iniciativas de gentrificação/higienização desse espaço, em processo de valorização e forte pressão imobiliária. Em teoria, os hotéis sociais deveriam ser substituídos por novos serviços, os SIATs (Serviços Integrados de Acolhida Terapêutica), como parte do Programa Redenção e que, segundo o Decreto 58.760/2019, dividem-se em: “Art. 17. O Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica - SIAT, consistente nas ações integradas entre equipamentos e serviços, em território delimitado, com o objetivo de prestar atendimento a indivíduos e famílias que sejam público-alvo do Programa Redenção, fica organizado nos termos deste decreto: I - Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica - Abordagem - SIAT I: abrange e articula os serviços de abordagem territorial e escuta qualificada das Secretarias Municipais da Saúde e de Assistência e Desenvolvimento Social; II - Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica - Acolhimento Temporário - SIAT II: abrange as ações integradas das Secretarias Municipais da Saúde e de Assistência e Desenvolvimento Social para promoção da proteção social por meio do acolhimento de curto prazo e baixa exigência em relação ao usuário; III - Serviço Integrado de Acolhida Terapêutica - Tratamento e Profissionalização - SIAT III: abrange as ações integradas de serviços e equipamentos das Secretarias Municipais da Saúde, de Assistência e Desenvolvimento Social e de Desenvolvimento Econômico e Trabalho para acolhida de médio prazo com tratamento em saúde, assistência e capacitação profissional”. Verifica-se, na análise da atual proposta de programa pela municipalidade, que a proposta do SIAT III coincide, quanto ao ofertado (moradia, atenção à saúde e trabalho), ao pensado no Programa DBA. O que não restou claro, todavia, é a existência ou não de “degraus” de acesso a cada um dos serviços, ou seja, se para adesão aos equipamentos de SIATS III – e, por consequência, acesso ao trabalho – depende ou não de passagem por etapas anteriores de “tratamento”. No mais, não há ainda notícia de que o POT (Programa Operação Trabalho) chegou aos Hotéis Sociais/SIATS III remanescentes, sendo que em visita aos equipamentos realizada pela Defensoria Pública em 30 de maio de 2019 verificou-se que não.



O papel do Estado na efetivação do direito à moradia para aqueles que não conseguem acessá-lo pelas tradicionais políticas habitacionais: a população em situação de rua como protagonista da demanda habitacional

The State's role in the ensuring of the right to housing for those who are unable to access it through traditional housing policies: a homeless population as the protagonist of housing demand

Giulia Novaes Poli

Advogada especializada em Direito Constitucional pela PUC-SP
novaesgp@gmail.com

Resumo

O trabalho em mãos busca estudar a essencialidade do direito à moradia digna e o papel fundamental do Estado na solidificação deste direito com políticas públicas que contemplem a parcela da população em situação de rua, que não consegue garantir sua inclusão nas políticas habitacionais tradicionais protagonizadas pelo setor privado, mas precisam ter reconhecido este direito fundamental. Examina-se os limites enfrentados pelas pessoas em situação de rua no acesso ao direito à moradia quando promovido em políticas públicas que apostam na hegemonia da construção civil e da indústria financeira e a falta de protagonismo dessa parcela populacional nas políticas públicas habitacionais. Debruça-se sobre o papel do Poder Público na intervenção no domínio social e seu dever de fornecer meios para que os administrados tenham, de fato, acesso à moradia, frisando-se a necessidade do acesso à moradia das pessoas em situação de rua ser visto como um direito a ser garantido por meio de programas públicos de necessidade fundamental, haja vista a condição estruturante da habitação.

Palavras-chave: Direito à moradia. População em situação de rua. Intervenção do Estado na efetivação do acesso à habitação digna.

Abstract

The work in hand seeks to study the essentiality of the right to decent housing and the fundamental role of the State in solidifying this right with public policies that address the portion of the population living on the streets, who cannot guarantee their inclusion in traditional housing policies in charge of the private sector, but they need to have this fundamental right recognized. It examines the limits faced by homeless people in accessing the right to housing when promoted in public policies that bet on the hegemony of civil construction and the financial industry and the lack of protagonism of the homeless population in public housing policies. It focuses on the role of the Public Power in intervening in the social domain and its duty to provide means so that those administered have, in fact, access to housing, stressing the need for homeless access to housing to be seen as a right to be guaranteed through public programs of fundamental need, given the structural condition of housing.

Keywords: Right to housing. Homeless population. State intervention in the realization of access to decent housing.



(...) Os ninguéns: os filhos de ninguém, os donos de nada. Os ninguéns: os nenhuns, correndo soltos, morrendo a vida, fodidos e mal pagos: Que não são, embora sejam. Que não fala idiomas, falam dialetos. Que não praticam religiões, praticam superstições. Que não fazem arte, fazem artesanato. Que não são seres humanos, são recursos humanos. Que não têm cultura, têm folclore. Que não têm cara, têm braços. Que não têm nome, têm número. Que não aparecem na história universal, aparecem nas páginas policiais da imprensa local. Os ninguéns, que custam menos do que a bala que os mata. (Eduardo Galeano¹)

Introdução

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 6º, dispõe: “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”.

Os direitos sociais surgem como direitos fundamentais dos indivíduos e consistem em prestações positivas do Estado para diminuir as desigualdades sociais e melhorar as condições daqueles em situações de maior vulnerabilidade, propiciando vida digna a todos. Tratam-se de liberdades positivas de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes, visando a concretização da igualdade social.

O direito à moradia, então, é direito constitucional de natureza social fundamental e serve como pilar para a integração dos indivíduos na sociedade, estando intimamente ligado ao conteúdo mínimo de necessidades básicas que o indivíduo precisa para ter uma vida digna. Trata-se de um direito extremamente caro ao ordenamento jurídico pátrio porque o lar é o primeiro dos instrumentos necessários para a garantia da dignidade humana e para o fim da exclusão social, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Destacada a essencialidade desse direito fundamental, o presente ensaio debruçar-se-á sobre os limites no acesso ao direito à moradia quando promovido pelas políticas públicas tradicionais que, na maioria das vezes, focam mais em dar segurança jurídica e econômica ao mercado privado e estimular o setor da construção civil, do que de fato garantir que *todos* tenham acesso a esse direito básico.

A promoção do consumo para acessar o direito à moradia encontra limites em uma parcela da população que não tem condições financeiras de consumir habitação como mercadoria: a população em situação de rua — o que vai de brusco encontro com o conceito da universalização da habitação *enquanto direito*.

A solução do Poder Público para a carência de moradia digna dessa parcela populacional se resume, com frequência, ao atendimento assistencial em rede de proteção social por meio de abrigo temporário em equipamentos coletivos. Ocorre que essa alternativa não será considerada como uma solução à necessidade habitacional da população em situação de rua



porque, para além de todas as críticas cabíveis a estes equipamentos, simplesmente não são atendidas todas essas pessoas.

Será tratado como as pessoas em situação de rua são marginalizadas com a perda de seus direitos sociais e reduzidas a um não igual ou uma parte não integrante da mesma espécie, sendo vistas como não-cidadãos e indivíduos que ocupam indevidamente e merecem menos. A essas pessoas, que não têm acesso à moradia, carece protagonismo até mesmo na demanda habitacional, vez que a maioria das políticas públicas do país nesse tema não as enxergam de fato.

Discutir-se-á, então, a possibilidade constitucional de se garantir habitação social como um serviço público, demonstrando a imprescindibilidade da criação de uma agenda social que pense em políticas habitacionais levando em consideração a existência dessa parcela populacional e sua constante e cada dia mais agravada condição de vulnerabilidade. Afinal, não se pleiteia por nada além do mínimo: um serviço básico compatível com a dignidade humana. *Todo* cidadão deve ter acesso a uma habitação digna — sobretudo quando “ficar em casa” também faz parte das medidas de prevenção necessárias à proteção contra a infecção de um vírus que assola o mundo todo há mais de um ano, como se debruçar-se-á no decorrer do presente texto.

Direito à moradia

Os direitos fundamentais são posições jurídicas concernentes às pessoas e foram integrados ao texto constitucional em razão do seu conteúdo e importância. Esses direitos oferecem uma peculiaridade que os diferenciam dos demais: prescindem de qualquer fator aquisitivo.

Os direitos fundamentais assumem uma dimensão institucional, na medida em que pontuam a forma de ser e atuar do Estado que os reconhece. Não por coincidência, então, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe, em seu Título II, os direitos fundamentais como gênero do qual derivam cinco espécies de direitos: os individuais, os coletivos, os sociais, os de nacionalidade e os políticos — trata-se de uma categoria jurídica constitucionalmente erigida e vocacionada à proteção da dignidade humana em todas as dimensões.

Os direitos sociais se integram aos direitos fundamentais e garantem aos indivíduos o mínimo vital porque pressupõem uma demanda de pessoas que não possuem recursos mínimos para subsistência digna, surgindo como premissa ética de convívio que todos em sociedade tenham direito a uma parcela dos bens por ela produzidos. O Estado, dessa forma, se torna responsável pelo equilíbrio das relações sociais, seja através da sua atuação prestacional, seja através da sua atividade normativa reguladora.

Os direitos sociais surgem, assim, como direitos fundamentais dos indivíduos e consistem em prestações positivas do Estado para diminuir as desigualdades sociais e melhorar as condições daqueles em situações de maior vulnerabilidade, propiciando vida digna a todos. Estão previstos no rol do artigo 6º do Texto Maior, que dispõe: “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”.

Quando da promulgação da Constituição da República, em 5 de outubro de 1988, a redação do artigo supracitado não contemplava o direito à moradia. Em razão da evolução da sociedade e da necessidade de se adaptar aos anseios sociais, o artigo 6º foi modificado, em 15 de fevereiro de 2000, com a publicação da Emenda Constitucional nº 26, tendo sido acrescentado o direito à moradia como direito fundamental de todo cidadão.

Referida emenda nasce em um contexto social e político no qual os fundamentos do Estado Democrático de Direitos, que prescrevem o respeito à cidadania e à dignidade da pessoa humana, cumulados com os compromissos internacionais firmados pelo Governo Brasileiro, traduzem a necessidade de garantir à moradia o *status* constitucional de direito social.

Há de se ressaltar, entretanto, que o constituinte originário sempre se preocupou com a proteção ao direito à moradia. Essa matéria já havia sido contemplada na Carta Magna em outros dispositivos, como os artigos 7º, IV² e 23, IX³.

É dizer, ainda que a Emenda Constitucional nº 26/2000 não tivesse destacado a importância do direito constitucional à moradia, esse direito não poderia ser dissociado dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil na erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais. A Emenda Constitucional nº 26/2000 serve, portanto, para destacar a importância do direito à moradia, reforçando o dever estatal de promover medidas que garantam esse direito.

Trata-se de um direito essencial para se alcançar uma existência digna, visto que a moradia não somente proporciona aos indivíduos uma proteção contra as adversidades da natureza, como também exerce uma função psicológica, ao propiciar a noção de espaço pessoal. Trata-se de ocupar um lugar como residência para nele dignamente viver, não podendo a habitação ser vista apenas como um espaço físico para sobreviver. A efetivação deste direito representa, assim, o primeiro passo para a realização de outros direitos conexos.

Não se pretende, com o direito à moradia, garantir que todos os indivíduos sejam *proprietários* de seus lares. Alçada à direito social, a moradia não pode ser, diante da realidade constitucional brasileira, um reflexo pálido do direito de propriedade. O direito à moradia é sobre todos os cidadãos terem garantido o direito de *viver* nas terras e não sobre *possuir* terras (FONSECA PIRES, 2015). O que se objetiva é que todos os cidadãos tenham o direito de ocupar um lugar como residência. Trata-se do direito de todo cidadão ter um local digno para ocupá-lo como sua morada, podendo nele abrigar sua família, dispor de serviços básicos e ter acesso a condições mínimas para garantir sua dignidade.

A compreensão do direito à moradia como essencial para a dignidade da pessoa humana tem marco referencial na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 25º, que declara que toda pessoa tem direito a um padrão de vida que assegure, dentre outros bens, a habitação.

O direito à moradia também ganha concretude a partir da orientação estabelecida pelo Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU de 1991.



Para o Comitê, este direito não pode ser interpretado de forma restrita, como um abrigo, um teto e quatro paredes apenas.

Nesse mesmo diapasão, o parágrafo 53º da Agenda Habitar, documento resultante do compromisso internacional assumido pelo Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, prescreve que habitação adequada é a moradia sadia, segura, acessível no aspecto físico, dotada de infraestrutura, com disponibilidade de uso de serviços públicos de saúde, educação, transporte e coleta de lixo.

Ainda, tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) quanto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o direito à moradia é incluído como parte do direito a um padrão de vida adequado, referindo-se, portanto, não apenas ao direito a um abrigo, mas a uma moradia que proporcione todas as condições para o pleno desenvolvimento social, econômico e cultural de seus moradores.

O direito à moradia adequada também está inserido no contexto da Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que passou a definir o direito à moradia como parte do direito à cidade, juntamente com o direito à terra urbana, ao saneamento ambiental, ao transporte, à infraestrutura urbana, ao trabalho, ao lazer.

Vislumbra-se com clareza, portanto, que, em razão da evolução do Estado, cada vez mais integrado com os valores democráticos e sociais, o direito à moradia é um direito extremamente caro ao ordenamento jurídico brasileiro. E não por coincidência: lar é o primeiro dos instrumentos necessários para a garantia da dignidade humana e para o fim da exclusão social, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Os limites no acesso ao direito à moradia promovido pelos programas habitacionais tradicionais

O histórico das políticas habitacionais no Brasil tende a seguir a lógica do mercado privado, sendo inseridas, na maioria das vezes, em um contexto de hegemonia da construção civil e da indústria financeira, que inevitavelmente esbarra em uma parcela da população que simplesmente não consegue acessar direitos consumindo-os.

Há no Brasil uma geração de políticas públicas que fomentam a competitividade entre sistemas regionais de produção, com a finalidade de promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social, que passam a implementar soluções habitacionais que mais servem para fomentar o setor da construção civil e servir de medida contracíclica para garantir mais empregos e maior crescimento econômico, do que de fato para garantir o direito à moradia digna à todos que necessitam.

As políticas habitacionais, assim, acabam tendo como único modelo a *construção* da casa própria e acabam por incorporar os interesses do setor da construção civil e do capital imobiliário e financeiro, não efetivando, necessariamente, o direito à moradia tal como foi pretendido pela Constituição da República.

O que está bastante presente na base das políticas habitacionais no Brasil é a oferta de subsídios e créditos individualizados para a obtenção da propriedade privada. O objetivo foi, e



continua sendo, dirigir o setor imobiliário para atender às demandas habitacionais que o mercado por si só não contempla, fazendo com que o mercado acabe por incorporar setores que até então não tiveram como adquirir uma moradia de modo formal.

Em razão desse modelo de integração pelo consumo, o direito à moradia digna é convenientemente relegado à condição secundária em virtude da equação da lucratividade dos projetos de intervenção urbanística. O entusiasmo neoliberal fica responsável, portanto, por carregar a lógica da habitação como frente da acumulação capitalista, e não como um direito social. Incorpora-se a racionalidade das finanças na organização das políticas habitacionais, por meio de instrumentos financeiros, como o crédito imobiliário, e se distancia do conceito da universalização da moradia enquanto direito (ROLNIK, 2017).

Nessa lógica da promoção do consumo como acesso à direitos, existem pessoas que têm cobertura ínfima de suas necessidades, numa quase completa exclusão. A seletividade das políticas habitacionais, que define critérios formais de escolha para averiguar quem são os eleitos para serem incluídos e terem seus direitos garantidos, esbarra em uma parcela populacional extremamente vulnerável que fica de fora da cobertura dos programas e dos serviços, à margem, num local de ainda maior invisibilidade e negação de direitos.

É verdade que a importância do crédito e do fomento de mercados privados para o financiamento e a promoção de políticas habitacionais não deve ser ignorada, principalmente quando se trata de classes com considerável poder aquisitivo. Mas também é verdade que este modelo de política de crédito habitacional não abarca as necessidades de todas as classes sociais.

Não resta possível, então, efetivamente universalizar a moradia no país se o Estado enxergar como mercadoria essa sua função constitucional. A efetivação do direito à moradia para todos os cidadãos não dialoga com a mercantilização da habitação (ROYER, 2009). A promoção do consumo como acesso ao direito à moradia impede a garantia desse direito para todos, visto que a população de renda baixíssima não consegue cumprir com as exigências necessárias para acessar essas políticas e, assim, neste modelo de integração da população à cidade através do consumo, as demandas habitacionais de *muitas* pessoas simplesmente não são contempladas.

Não se pode esquecer que o direito à moradia ainda é direito constitucional a ser garantido a *todos*. Não há de se contentar, portanto, com políticas de habitação social que garantam esse direito tão somente a quem esteja qualificado pelo mercado para recebê-lo — afinal, o que está em pauta é direito humano intimamente ligado ao conteúdo mínimo de necessidades básicas de que o cidadão precisa para ter uma existência digna.

População em situação de rua: os não-cidadãos que ocupam indevidamente e merecem menos

Fato é que as pessoas em situação de rua não conseguem garantir sua inclusão nas políticas habitacionais tradicionais através do consumo e *ainda assim* precisam ter reconhecido o primeiro dos instrumentos necessários para a garantia da dignidade humana e para o fim da exclusão social: o direito à moradia.



Se está diante de um grupo que têm muita dificuldade de acesso a direitos essenciais, sendo comumente marginalizado das políticas públicas sociais, em especial as de habitação social, carecendo de protagonismo e inclusão social. Essa parcela vulnerável da população tem em comum a pobreza, os vínculos familiares interrompidos, uma sobrevivência de um processo de desfiliação social pela ausência de trabalho assalariado e o não acesso a moradia convencional regular, sendo obrigado a ver a rua como espaço de sobrevivência e sustento. São pessoas que estão incluídas em um cenário de alto risco e vulnerabilidade social, e são vítimas da violência urbana e de um processo socioeconômico excludente.

Essa parcela populacional vive lamentável histórico de violações de seus direitos por parte do Poder Público — afinal, se fosse de outra maneira não estariam nessa condição ou ao menos não seriam em tão grande número. O número exato é difícil alcançar porque, por não possuírem um domicílio fixo, as pessoas em situação de rua são excluídas do universo pesquisado nos censos oficiais. É dizer, essa parcela populacional, que mais necessita de habitação por estar em total privação de moradia, não está incluída na contabilização do déficit habitacional simplesmente por este ser calculado com base em pesquisa domiciliar — são cidadãos invisíveis, são os “ninguéns” de Eduardo Galeano⁴.

Apesar desse pouco caso na contagem oficial, há outros levantamentos feitos, como o realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por meio do Censo Suas⁵, que averigua se determinado município conhece o número de pessoas em situação de rua no seu território. De acordo com esse levantamento, em março de 2020, haviam 221.869 pessoas em situação de rua no Brasil, número que, em comparação com o mês de setembro de 2012, teve um crescimento de 140% (IPEA, 2020).

A pedido da Prefeitura de São Paulo, em 2019, o Censo da População em Situação de Rua foi executado e constatou-se haver 24.344 pessoas nessa situação na cidade de São Paulo. Destas, 11.693 pessoas estão acolhidas nos serviços socioassistenciais do Município e 12.651 se encontram em logradouros públicos ou na rua (QUALITEST, 2019). O último censo feito a pedido da Prefeitura, realizado em 2015, identificou 15.905 pessoas nessa situação⁶.

A despeito da invisibilidade da população em situação de rua para os órgãos oficiais do país, que desconsideram sua existência e nada fazem para incluí-los nos dados formais da realidade do Brasil, tratam-se de mais de 221.869 pessoas em situação de rua no país, estando 24.344 só na cidade de São Paulo. Não são “ninguéns” no final das contas. São cidadãos como quaisquer outros e que precisam ser vistos. Há de ser colocado um ponto final na indiferença e no desprezo que essa parcela populacional vive.

O fato do último Censo realizado pela Prefeitura de São Paulo estimar, em 2019, 24.344 pessoas em situação de rua na cidade é alarmante por si só. O que é capaz de gerar maior desconforto é o conhecimento de que esse número, evidentemente, está desatualizado. O quadro de desemprego, desigualdade social e os despejos que estão ocorrendo no país demonstram como não há nenhum exagero em afirmar haver um aumento significativo dessa população vulnerável⁷.

O quadro de desemprego no país aumentou 27,6% em quatro meses de pandemia da Covid-19, segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁸ e a evolução do número de desempregados foi considerado recorde para a pesquisa, de 11,913



milhões em novembro, dezembro e janeiro de 2020 para 14,761 milhões em fevereiro, março e abril de 2021⁹. Só no Estado de São Paulo, ao menos 800 mil pessoas, em sua maioria trabalhadores informais, perderam o emprego¹⁰.

A desigualdade de renda no Brasil aumentou em nível recorde: segundo pesquisa da FGV com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNADC) do IBGE, o índice de Gini, medidor global de desigualdade, cresceu para 0,674 no primeiro trimestre de 2021, contra 0,642 de um ano antes, renovando o recorde histórico (quanto mais perto de 1, maior é a concentração de renda) e a renda média per capita recuou pela primeira vez abaixo de mil reais mensais, para R\$ 995 nos três primeiros meses desse ano, dado que representa uma queda de 11,3% ante um ano antes¹¹.

Mesmo em meio à pandemia, as remoções e os despejos continuaram com força em São Paulo e, segundo dados da Campanha Despejo Zero e avaliação do LabCidade, aconteceram pelo menos 28 remoções na Região Metropolitana de São Paulo no ano de 2020, atingido 2.726 famílias, tendo sido identificadas, ainda, outras 48 ameaças de remoção, nas quais estão incluídas ao menos 7.141 famílias¹². De janeiro a março de 2021, foram mapeados 49 novos casos envolvendo remoções e ameaças que ocorreram na Região Metropolitana¹³.

Estamos falando da pandemia que assolou o país de maneira avassaladora, acumulando, até 11 de agosto de 2021, 565.748 óbitos decorrente da contaminação causada pelo Novo Coronavírus¹⁴, sendo o Brasil o segundo país do mundo com mais óbitos e o terceiro com mais infectados, segundo dados do “Our World in Data”, projeto ligado à Universidade de Oxford e da Universidade Johns Hopkins¹⁵. Nesse cenário pandêmico, o início do ano de 2021 foi marcado por 41 dias seguidos com a média móvel de mortes acima da marca de 1 mil; no dia 2 de março, o Brasil bateu recorde do número de mortes nas últimas 24 horas desde o início da pandemia, registrando 1.726 óbitos; e já no dia seguinte, novo recorde foi batido e o país registrou 1.910 óbitos só naquele dia¹⁶. Recorde atrás de recorde, em 8 de abril de 2021 o Brasil registra 4.249 mortes por Covid-19 em 24 horas¹⁷.

Quer dizer, lamentavelmente se vive no país um quadro gravíssimo, uma tragédia prevista e anunciada, e as recomendações de prevenção têm sido, principalmente, “ficar em casa” — ação aparentemente simples, que se torna impossível para quem está em situação de rua.

É notório que essa população expressa a face mais cruel do sistema socioeconômico excludente e desigual. São pessoas que sobrevivem nas ruas, sem nenhuma proteção física adequada, sujeitas a riscos de agressões, doenças, discriminação e diversas outras situações de violações da dignidade humana. Trata-se de um segmento social heterogêneo marcado por preconceitos e estigmatização, bem como pela indiferença e desprezo da sociedade e do Poder Público, que, através de ações repressivas e expulsões violentas dos espaços a pretexto da higienização, violam os direitos desses cidadãos rotineiramente.

A população em situação de rua sofre um processo de desfiliação social, de ruptura progressiva, no qual o cidadão é excluído pela sociedade, sendo marginalizado com a perda de seus direitos sociais e reduzido a um não igual ou uma parte não integrante da mesma espécie. Simplesmente não é mais visto, passa a ser um não-cidadão (CASTEL, 1998).



É preciso destacar que essa concepção surge com o advento da sociedade burguesa, que desvincula a pobreza dos tradicionais aspectos morais e religiosos e passa a compreendê-la sob o aspecto econômico e social. Os pobres são reduzidos à condição desviante, justamente por estarem fora da lógica da produção. Essa sociedade que considera que existem empregos para todos e que cada um tem as mesmas condições de competir, direciona seus olhares conservadores e neoliberais para a população em situação de rua, enxergando o “fracasso” como sua responsabilidade (VIEIRA, BEZERRA, ROSA, 1994).

Atribui-se a esses indivíduos a responsabilidade pela situação de rua em que se encontram, isentando a sociedade capitalista de sua reprodução e o Estado da responsabilidade de enfrentá-lo. Esquece-se que a pobreza é decorrência de um modo de produção que engendra a exclusão e a desigualdade, e entende-se a pobreza como violação e violência (CARVALHO, 2012).

O Movimento “Me devolva Higienópolis” evidencia de maneira cristalina toda essa lógica: criada por moradores do bairro nobre da cidade de São Paulo, a iniciativa protestou pela “limpeza” das pessoas em situação de rua na região¹⁸. Para demonstrar que não se trata de ação esporádica, esse movimento é bastante semelhante com a reação que ocorreu neste mesmo bairro em 2011, quando moradores se mobilizaram contra a construção de estação do metrô, sob a justificativa de que tal ação ensejaria na circulação de “gente diferenciada” na região¹⁹.

Sabe-se muito bem quem são essas pessoas “diferenciadas”, que são fortemente indesejadas: são pessoas em situação de vulnerabilidade social, os não-cidadãos, as pessoas invisíveis e à margem, cujos direitos são negados. São cidadãos desiguais, que não se enquadram, não fazem parte, logo, precisam ser afastados. Estão em um “não-lugar” cruel e violento.

A 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. Viver nas ruas se apresenta como resultado de uma série de violações de direitos ao mesmo tempo que enseja e potencializa novas violações. Garantir que essas pessoas tenham acesso à moradia digna é, portanto, o mínimo que se pode esperar do Poder Público.

A verdade é que não se pleiteia por nada além do mínimo: um serviço básico compatível com a dignidade humana. *Todo* cidadão deve ter acesso a uma habitação digna — e quando “ficar em casa” faz parte das medidas de prevenção necessárias à proteção contra a infecção de um vírus que assola o mundo todo há mais de um ano, esse direito é ainda mais urgente.

A fundamentalidade da intervenção do Estado na efetivação do direito à moradia para a população em situação de rua

Quando se trata de pessoas em situação de rua, sobre-excedem políticas públicas de direcionamento higienista, que evidenciam uma visão sanitarista do Poder Público, que enfrenta as necessidades desses cidadãos como uma questão de saúde pública; ou então ações assistencialistas e emergenciais. Tem-se uma atuação comumente marcada por uma visão



preconceituosa e estigmatizadora, que em muitas ocasiões enxerga esse grupo social como irrecuperável e descartável.

As políticas habitacionais para essa parcela da população se resumem, basicamente, ao abrigamento, que não individualizam as necessidades desses indivíduos, sendo, pois, incapazes de promover a reinserção — afinal, a mera construção de estabelecimentos para retirar esses seres humanos das ruas não é solução razoável, é medida paliativa e impermanente.

Essa resposta do Estado às necessidades habitacionais da população em situação de rua, que se restringe a atendimento assistencial da rede de proteção social, por meio de abrigos temporários em equipamentos coletivos, muitas vezes se preocupam apenas com o pernoite, sem preservar a privacidade de cada indivíduo, nem suas individualidades. Isso tudo além de não atender por completo as demandas desses cidadãos, haja vista que das 24.344 pessoas em situação de rua constatadas em 2019 na cidade de São Paulo, apenas 11.693 se encontram acolhidas nesses serviços socioassistenciais do Município (QUALITEST, 2019).

A verdade é que, apesar da universalidade do direito à moradia ser amplamente reconhecida no direito interno e em tratados internacionais de direitos humanos, há um abissal descompasso entre o caráter universal deste direito e a sua efetivação, principalmente quando se trata das pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social, como a situação de rua. Falta, para essa demanda populacional, programas concretos e eficazes de reinserção social, familiar e no mercado de trabalho.

Tradicionalmente, o acesso à moradia por meio de programas públicos habitacionais está vinculado à capacidade de pagamento do beneficiário, raramente sendo visto como uma necessidade fundamental para o bem-estar do ser humano e um direito de todos os cidadãos. Sendo a habitação vista como uma mercadoria valiosa, não à toa que não se avance em programas habitacionais para a população extremamente pobre que não consegue acessar esse direito por meio do consumo.

Acontece que o acesso à moradia digna pelas pessoas em situação de rua deve ser visto como um direito a ser garantido por meio de programas públicos de necessidade fundamental para o bem-estar do ser humano, sendo, portanto, um direito que deve alcançar *todas* as pessoas que se encontram nessa situação de vulnerabilidade.

As ações voltadas para a população em situação de rua, então, devem ser localizadas no âmbito da assistência social. Não por acaso a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a Assistência Social, junto com a Saúde e a Previdência Social, integraria a Seguridade Social: para que *todos* tivessem proteção social, principalmente aqueles que não conseguem superar suas necessidades sozinhos.

A proteção social de assistência social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais do ciclo de vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva e relacional. É a garantia de inclusão de todos os cidadãos que se encontram em situação de vulnerabilidade e, ou, risco social, na rede de proteção social. Trata-se de política pública não contributiva, dever do Estado e direito de todo cidadão que dela necessitar.



A temática dos cidadãos em situação de rua, portanto, é questão de políticas públicas e sociais. É possível resgatar da extrema vulnerabilidade esses indivíduos, sendo necessário, para tanto, uma rede de apoio e recolocação social, ressignificando, reconstruindo e recolocando essas pessoas de volta à sociedade que as expulsou.

O que não se pode negar é que a moradia é a base estruturante dessa inclusão social. O acesso a um lar digno possibilita a estruturação da vida familiar e social e avança expressivamente na inserção dessas pessoas. Ter endereço, cama para dormir, lugar para cozinhar, privacidade, representam direitos e conquistas expressivas para quem vive na extrema exclusão, fazendo-as sentirem dignas e cidadãs.

Apesar de haver alguns fatores que podem ajudar as pessoas a saírem das ruas, é inquestionável que a moradia promove a segurança do abrigo e facilita significativamente a readaptação e reinserção dessas pessoas. Ora, diante de tamanha exclusão social, viabilizar, em primeiro plano, habitações dignas para esse grupo vulnerável é inegavelmente uma estratégia promissora. Proporcionar acolhimento integral para pessoas em situação de rua, integrado com programas socioassistenciais, é importante alternativa capaz de promover a transição da situação de rua para a vida autônoma — afinal, uma coisa é certa: moradia é estruturante.

Apesar do exposto e a despeito de São Paulo se tratar de uma das cidades com mais pessoas em situação de rua do país, contando com mais de 24.344 indivíduos nessa condição²⁰, o Poder Público tem papel ineficiente na formulação de políticas públicas para esse segmento e nega cotidianamente o direito desses cidadãos. A intervenção da Administração Pública com a população em situação de rua é cercada de ações de perseguição, expulsão das ruas com jatos de água, colocação de grades em praças e embaixo de viadutos, episódios de despejos, intervenções pautadas na força e no controle. A situação de rua é tratada ora como caso de polícia ora com medidas higienistas, e a permanência dessas pessoas nas ruas é vista como ocupação inadequada dos espaços da cidade.

Episódios de negação de direitos do Poder Público com as pessoas em situação de rua não são esporádicos. Já foram instaladas pedras embaixo de viadutos para evitar que essas pessoas conseguissem dormir no local²¹; foram instaladas grades sob viadutos para evitar essas áreas fossem ocupadas por essa população²²; foram colocados pisos de paralelepípedo em locais que as pessoas em situação de rua costumavam utilizar para dormir²³; bem como já foram colocados bancos de madeira com divisórias de ferro em praças públicas para impedir que essas pessoas conseguissem deitar²⁴.

E o que deixa esse contexto ainda mais lamentável é que não se pode falar em falta de orçamento público para lidar com a situação dessas pessoas, pode-se falar, isso sim, em falta de prioridade. Isso fica evidente quando é destacado que a Prefeitura de São Paulo gastou 7,4% do orçamento previsto para redução da população de rua nos últimos dois anos. Quer dizer, o Plano de Metas da cidade dos anos de 2019 e 2020 previa um investimento de R\$ 21,8 milhões na temática, mas relatório divulgado pela gestão PSDB indicou que apenas R\$ 1,6 milhão foi executado²⁵.

A Prefeitura tentou justificar esse investimento insignificante em relação ao orçamento que deveria ser destinado a um tema tão sério e grave da cidade afirmando que as ações previstas



no Plano de Metas foram prejudicadas pela mudança de cenário ocasionada pela pandemia da Covid-19. Não foi explicada a razão de deixar de aplicar esses valores para uma população que, *sobretudo durante a pandemia da Covid-19*, teve sua situação de vulnerabilidade ainda mais agravada.

O tratamento que o Poder Público *escolhe* dar à população em situação de rua requer, portanto, indignação. Existem pessoas que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade justamente em razão da ausência de assistência do Poder Público. Viver na rua já é resultado de uma série de violações de direitos e o que a Administração Pública faz perante isso é justamente proporcionar a essas pessoas ainda mais violações, com tratamentos desumanos, discriminatórios e degradantes. Viola-se, frequentemente, os fundamentos normativos da República Federativa do Brasil, que promoveu ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito fundamental à cidadania *status* basilar do nosso Estado de Direito.

As maioria das atuais políticas públicas habitacionais do país marginalizam a população em situação de rua e não a considera. A essas pessoas, que não têm acesso à moradia, carece protagonismo até mesmo na demanda habitacional. Ora, nessa lógica, não é possível vislumbrar no horizonte nenhum traço de inclusão social para essa parcela populacional e, diante desse contexto, falar em princípios republicanos, dignidade da pessoa humana, mínimo existencial é completamente desconexo, distante e desproporcional.

Fato é que não se pode mais aceitar que o direito à moradia seja, nas práticas do Estado, confinado a um aspecto menor, relegado à margem, alojado em grau menor de relevância como se não fosse indispensável ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa brasileira. Não se pode, portanto, deixar o direito à moradia sucumbir a fórmulas do interesse econômico e a lógica da acumulação capitalista. A agenda social de um direito fundamental como este não pode ser moldada pelas demandas do mercado privado.

É sabido que a Constituição da República não é ornamental ou meramente um ideário, ela reclama efetividade real de suas normas. Não é à toa, portanto, que a cidadania e a dignidade da pessoa humana são fundamentos do Estado Democrático de Direito e a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais são um de seus principais objetivos. A partir dos fundamentos republicanos, compreende-se o dever do Estado de garantir aos indivíduos um patamar mínimo incondicional, em atenção ao princípio da dignidade humana. A interpretação de todo e qualquer direito social, então, deve ser feita à luz deste princípio, pois ele indicará um mínimo irredutível, o mínimo vital, que enxerga em todo cidadão uma existência digna não-relativa, que não pode ser sacrificada por interesses secundários do Estado.

O mínimo existencial é, portanto, corolário do princípio da dignidade humana, representando uma obrigação mínima do Poder Público para que o ser humano basicamente não perca sua condição de humanidade — situação presente quando, por exemplo, o cidadão, sem qualquer assistência na moradia, tem confiscada sua autonomia, ficando à mercê das forças do destino. Basicamente, o mínimo existencial existe para que os direitos fundamentais não percam a função, o conteúdo e o sentido.

Também nesse sentido há a proteção dada pelo artigo 25 da Declaração Universal de Direitos do Homem, de 1948, que se refere ao mínimo existencial indicando que toda pessoa tem



direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde e o seu bem-estar, especialmente para a alimentação, o vestuário, a *moradia*, a assistência médica e para os serviços sociais necessários.

Mostra-se necessário, portanto, que o Estado forneça aos indivíduos, por meio de um sistema de proteção social, prestações necessárias para que seja possível viver de maneira digna em sociedade. O Estado é responsável pela implementação do direito fundamental à moradia, que faz parte de um padrão mínimo de dignidade, sem o qual não se cumpre com os fundamentos e os objetivos do Estado Democrático de Direito, não se erradica a pobreza, a marginalização, muito menos se reduz as desigualdades sociais.

Tudo isso está enraizado na Constituição da República de 1988, que deu ao Estado o papel de provedor dos direitos sociais para que agisse em prol dos cidadãos corrigindo naturais desvios do individualismo clássico liberal, e, assim, fosse possível alcançar a verdadeira justiça social. A intervenção estatal no domínio social, portanto, institui um dever inescusável quando essa atuação visa fornecer aos administrados os meios necessários para que tenham acesso a uma existência minimamente digna, acessando educação, saúde, trabalho, segurança, *moradia*.

É por meio dos serviços públicos, especialmente os voltados à efetivação dos direitos sociais, que o Estado fornece aos cidadãos as condições necessárias para uma sobrevivência decente, promovendo sua inclusão social e auxiliando na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que todos possam ter garantida a sua dignidade, bem como possam exercer de forma plena sua cidadania. É o serviço público um instrumento da concretização dos direitos sociais, cuja finalidade última é alcançar a justiça e o bem-estar social, prestigiando, ainda, o princípio da isonomia, ao conferir oportunidades àqueles economicamente menos favorecidos (ZOCKUN, 2009).

Assim sendo, como os direitos sociais fazem parte das normas constitucionais que foram alçadas à efetivação máxima, sua efetivação é um dever inafastável do Estado, que não pode postergar ou diminuí-los. Afinal, quando a Constituição alçou à condição de cláusula pétrea os direitos sociais, pretendeu também proteger os instrumentos que os solidificam, visto que nada adiantaria assegurar a existência dos direitos sociais se os meios pelos quais eles são concretizados não gozassem de igual proteção (ZOCKUN, 2009).

Os serviços públicos são, pois, a forma mais importante de intervenção estatal na ordem social e o papel desses serviços na materialização do direito social à moradia é essencial, visto que são capazes de dar consistência à garantia desse direito fundamental, sendo um meio crucial para alcançar os objetivos fundamentais da República.

É verdade que há outras formas de intervenção estatal na ordem social por meio de atividades de fomento, incentivando a atuação do particular na consecução do interesse público, todavia, a despeito do Estado poder fomentar as atividades dos particulares, isto não o desonera de suas missões constitucionais. O Estado, então, tem a faculdade de fomentar as atividades referentes ao direito à moradia, mas isso não o exime de oferecer serviços públicos correspondentes, tendo em vista a missão que lhe foi constitucionalmente imposta e a pretensão universal deste direito (ZOCKUN, 2009).



No final das contas, a Constituição da República de 1988 não prevê obrigação de incentivo ao particular, mas de *garantia* dos direitos sociais. A prestação de serviços públicos que concretizem o direito social à moradia é, portanto, obrigatória para o Estado, que não pode se eximir da sua garantia. Assim sendo, no cenário em que a concretização do direito à moradia digna não se mostra suficiente por meio de atividades de fomento, não contemplando uma parte significativa da população, o Estado continua tendo o dever de propiciar a moradia digna a quem comprovadamente necessitar, de maneira que a inércia neste dever estatal de adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição da República.

É preciso, então, que a produção pública de habitação social deixe de enxergar a moradia como uma mercadoria a ser consumida por aqueles habilitados para tanto, e que se cumpra a habitação social como um serviço público que possibilite todas as condições para o pleno desenvolvimento humano e social. É preciso desenhar políticas públicas que extrapolem a mera provisão de acolhimento, possibilitando a transformação da realidade social de indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade.

Nessa direção, tem-se o Programa de Locação Social, que merece destaque pela ênfase na acessibilidade econômico-financeira e espacial para as camadas mais pobres da sociedade. Trata-se de importante alternativa de habitação de interesse social que coloca em xeque a propriedade privada e individual como resposta exclusiva para enfrentar o déficit habitacional brasileiro, sobretudo para a população de renda baixíssima, além de se mostrar adequada para atender e incluir a população pobre em áreas valorizadas da cidade, como as áreas centrais.

Dado, contudo, que a população em situação de rua é grupo heterogêneo, com demandas múltiplas, não é possível falar em uma única solução. O que é possível afirmar, por sua vez, é que a solução caminha na direção do protagonismo da população em situação de rua na demanda habitacional. A solução caminha no sentido da habitação, e não do acolhimento. A solução vai em direção a universalização de políticas públicas habitacionais para a população em situação de rua, para que as alternativas habitacionais para essas pessoas não mude a cada gestão e sigla partidária, nem sejam vistas tão somente como medidas paliativas e impermanentes. O caminho capaz de contemplar demandas específicas de um grupo heterogêneo de pessoas que tradicionalmente têm o direito à moradia negado é pactuar um plano de políticas locais de acordo com as especificidades de cada território e com o perfil local dessa população — ou seja, o caminho é que essas pessoas sejam realmente vistas e consideradas.

Afinal, não se pode esquecer que o Brasil é um Estado Democrático de Direito que tem como objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária, que erradica a pobreza e a marginalização, reduz as desigualdades sociais e regionais, e promove o bem-estar de todos. Esses objetivos norteiam a Administração Pública, que é responsável pela implementação dos direitos fundamentais sociais e pela garantia aos indivíduos mais necessitados a um padrão mínimo de dignidade. O direito à moradia, portanto, se aloca aqui: é indispensável ao cumprimento dos objetivos republicanos.

A dura realidade é que as pessoas que vivem em extrema pobreza nas ruas estão cada vez em maior número e há cada vez maior descompasso na distribuição de riquezas e oportunidades,



e esse infeliz cenário faz urgente implementar políticas adequadas de inclusão dessa parcela populacional, com respeito e atenção à autonomia e individualidade de cada indivíduo. Peca-se com os princípios republicanos quando não se cumpre as promessas de igualdade, de ampla participação e garantia de direitos. Não é aceito no ordenamento jurídico pátrio que um direito fundamental seja negado e esquecido, afinal, o direito não se trata de uma mera abstração normativa: o papel do Estado, portanto, é de intervenção, para prover as necessidades existenciais mínimas dos cidadãos.

Considerações finais

Os direitos sociais pontuam a forma de ser e de atuar do Estado que os reconhece, assumindo uma dimensão institucional. O Estado que os proclama e protege assume, assim, uma formatação específica ditada pela própria pauta de direitos fundamentais que encampa, adquirindo o dever de respeitar e efetivá-los.

A Constituição da República de 1988 conferiu aos direitos sociais tratamento de cláusula pétrea não por acaso. Ao assim fazer, protegeu os instrumentos que os solidificam: os serviços públicos — instrumentos indispensáveis para a sua realização. Confirmou-se o inescusável dever do Estado de intervir na ordem social para garantir a efetivação destes direitos protegidos pela Carta Magna, evidenciando, então, a gravidade da inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais e o perigo de elaborar-se uma Constituição sem a vontade de cumpri-la na sua integralidade.

Tendo em vista a importância dada pelo ordenamento jurídico pátrio ao direito à moradia, conclui-se que a concretização deste direito constitucional não pode ser reduzida à cálculos meramente econômicos e quantitativos. As soluções habitacionais que mais se preocupam em fomentar o setor da construção civil e servir de medida contracíclica para garantir mais empregos e maior crescimento econômico, se distanciam do interesse público e de políticas habitacionais que de fato tutelam o bem-estar social e garantem o direito à moradia digna à *todos* que necessitam.

Como já ressaltado, há, sim, relevância no fomento de mercados privados para a promoção de políticas habitacionais, contudo, esse modelo de expansão de direitos civis via expansão de mercado especulativo esbarra nas necessidades das classes mais vulneráveis e confronta o próprio conceito da universalização da habitação enquanto direito.

Nessa lógica de promoção do consumo como acesso à direitos, na qual muitas vezes o Estado acaba sendo mero coadjuvante da atuação do setor privado, há uma parcela da população em situação de extrema vulnerabilidade social que não consegue cumprir com as exigências necessárias para acessar políticas habitacionais que enxergam a moradia como mercadoria, ficando de fora da cobertura dos programas e dos serviços, à margem, num local de ainda maior invisibilidade e negação de direitos.

Neste cenário em que a concretização do direito à moradia digna não se mostra suficiente por meio de atividades de fomento, não contemplando parte da população, o Estado continua tendo o dever de propiciar acesso a habitação a quem comprovadamente necessitar. É dever do



Estado assegurar o acesso à moradia digna pela população em situação de rua e que se cumpra a habitação social como serviço público que possibilite a efetivação deste direito a todos que necessitarem, e não somente à quem esteja qualificado pelo mercado para recebê-lo. É preciso desenhar políticas públicas que extrapolem a mera provisão de propriedades, possibilitando a transformação da realidade social de indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade, promovendo a cidadania plena.

Não se pode mais aceitar que o direito à moradia seja, nas práticas do Estado, relegado à margem, alojado em grau menor de relevância como se não fosse indispensável ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República Federativa brasileira. Não se pode admitir, portanto, que o direito à moradia sucumba às fórmulas do interesse econômico e a lógica da acumulação capitalista. É de suma importância uma agenda social que não seja moldada pelas demandas do mercado financeiro e que o acesso a esse direito não tenha que ser necessariamente através do consumo.

As pessoas em situação de rua devem ser protagonistas nas políticas públicas habitacionais, suas demandas devem ser vistas e consideradas. Se está diante de uma população que expressa a face mais cruel do sistema socioeconômico excludente e desigual, são pessoas que sobrevivem nas ruas, sujeitas a ainda mais violações de direitos do que a própria violação que é sua situação de vulnerabilidade extrema.

O papel do Estado na concretização das políticas habitacionais é estimular o bem-estar social, promover a autonomia dos cidadãos e se preocupar em distribuir a renda. O Brasil é um Estado Democrático de Direito que tem como objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária, que erradica a pobreza e a marginalização e reduz as desigualdades sociais e regionais, e promove o bem-estar de todos. Esses objetivos norteiam a Administração Pública, que é responsável, portanto, pela implementação dos direitos fundamentais sociais e pela garantia aos indivíduos mais necessitados de um padrão mínimo de dignidade — e o direito à moradia se aloca aqui: é indispensável ao cumprimento destes objetivos republicanos.

Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (ACNUDH). **Ficha Informativa sobre Direitos Humanos nº 21**: o direito humano a uma habitação condigna. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/colecoes/dht/mundo/dht07_habitacao_digna.pdf>. Acesso em: dez. 2020.

ALVARENGA, Darlan; SILVEIRA, Daniel. Desemprego sobe para 14,7% no 1º trimestre e atinge recorde de 14,8 milhões de brasileiros. **G1**. 27 de maio de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/27/desemprego-atinge-147percent-no-1o-trimestre-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em: ago. 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.



BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: Dez. 2020.

BRASIL. **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. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm>. Acesso em: dez. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. Acesso em: dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana (Estatuto da Cidade). Brasília, Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 591**, de 6 de julho de 1992. Promulgação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: nov. 2020.

CARDOSO, Adauto Lucio.; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAUJO, Flávia de Souza. **Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano**. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

CARDOSO, William. Prefeitura instala piso para evitar mendigos em viadutos. **Agora São Paulo**. São Paulo, 20 de fev. de 2014. Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/saopaulo/2014/02/1414953-prefeitura-instala-piso-para-evitar-mendigos-em-viadutos.shtml>>. Acesso em: ago. 2021

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2012.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

CHAPOLA, Ricardo. Movimento viraliza após pedir “limpeza” de mendigos em Higienópolis. **Veja São Paulo**. 14 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://vejasp.abril.com.br/cidades/movimento-viraliza-apos-pedir-limpeza-de-mendigos-em-higienopolis/>>. Acesso ago. 2021.



CIMINO, James. Moradores de Higienópolis se mobilizam contra estação de metrô. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 13 de agosto de 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1308201011.htm>>. Acesso em: fev. 2021.

COSTA, Anna Gabriela. Brasil bate recorde e registra 4.249 mortes por Covid-19 em 24. **CNN Brasil**. São Paulo, 08 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/brasil-bate-recorde-e-registra-4249-mortes-por-covid-19-em-24h/>>. Acesso em: ago. 2021.

Desigualdade social renova recorde histórico no 1º trimestre, aponta estudo. **G1**. 14 de junho de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/14/desigualdade-social-renova-recorde-historico-no-1o-trimestre-aponta-estudo.ghtml>>. Acesso em: ago. 2021.

FONSECA PIRES, Luis Manuel. **Moradia e Propriedade**: um breve ensaio sobre conflitos humanos. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FRAGÃO, Luisa. Covas manda instalar pedras embaixo de viaduto para evitar moradores de rua. **Revista Fórum**. 01 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/politica/covas-manda-instalar-pedras-embaixo-de-viaduto-para-evitar-moradores-de-rua/>>. Acesso em: ago. 2021.

GALEANO, Eduardo. **O Livro dos Abraços**. Tradução: Eric Nepomuceno. 9. ed. Porto Alegre: L&M POCKET, 2002.

GARCIA, Diego. Desemprego aumentou 27,6% em quatro meses de pandemia, diz IBGE. **Folha de S. Paulo**. Rio de Janeiro, 23 de set. de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/desemprego-aumentou-276-em-quatro-meses-de-pandemia-diz-ibge.shtml>>. Acesso em: ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **População em situação de rua**: relatório do teste-piloto. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Nota técnica nº 73 para estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf>. Acesso em: jan. 2021.

KOHARA, Luiz T. **A moradia é base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua**: pesquisa sobre os desafios para a efetivação do direito à moradia digna da população em situação de rua: estudo de experiências de atendimento público nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Fortaleza. 2018. Programa de Pós-Doutorado da Fundação Universidade Federal do ABC, São Paulo, 2018.

MAZZO, Aline. Para evitar moradores de rua, prefeitura instala pedras sob viadutos na zona leste de SP. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 01 de fev. de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/02/para-evitar-moradores-de-rua-prefeitura-instala-pedras-sob-viadutos-na-zona-leste-de-sp.shtml>>. Acesso em: ago. 2021.



Mesmo com pandemia, remoções continuaram com força em São Paulo em 2020. **LabCidade**. 27 de abril de 2021. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/mesmo-com-pandemia-remoco-es-continuaram-com-forca-em-sao-paulo-em-2020/>>. Acesso em: ago. 2021.

NERI, Marcelo C. **A escalada da desigualdade** — Qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza, Rio de Janeiro, RJ: FGV Social, 2019. Disponível em: <<https://cps.fgv.br/desigualdade>>. Acesso em: ago. 2021.

No pior momento da pandemia, mais de 350 famílias são removidas em SP. **LabCidade**. 24 de maio de 2021. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/no-pior-momento-da-pandemia-mais-de-400-familias-sao-removidas-em-sp/>>. Acesso em: ago. 2021.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Serviços públicos e tributação. Natureza jurídica da contraprestação de serviços concedidos e permitidos. **Serviços públicos e direito tributário**. Heleno Taveira Tôres (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Nova Agenda Urbana (Habitat III)**, de 20 de outubro de 2016. Quito, Equador. Disponível em: <<http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXIrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>>. Acesso em: nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, de 1991. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#8>>. Acesso em: nov. 2020.

PINHONI, Marina; PAIVA, Paula. Prefeitura de SP gastou 7,4% do orçamento previsto para redução da população de rua nos últimos 2 anos. **G1 SP**. São Paulo, 14 de jan. de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/01/14/prefeitura-de-sp-gastou-74percent-do-orcamento-previsto-para-reducao-da-populacao-de-rua-nos-ultimos-2-anos.ghtml>>. Acesso em: ago. 2021.

Pelo menos 800 mil pessoas perderam o emprego no estado de São Paulo durante a pandemia, segundo o IBGE. **G1**. São Paulo, 20 de ago. de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/08/20/pelo-menos-800-mil-pessoas-perderam-o-emprego-no-estado-de-sao-paulo-durante-a-pandemia-segundo-o-ibge.ghtml>>. Acesso em: ago. 2021.

População de rua na cidade de SP aumenta 53% em 4 anos e chega a 24 mil pessoas. **G1 SP e TV Globo**. São Paulo, 31 de jan. de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/01/30/populacao-de-rua-na-cidade-de-sp-chega-a-mais-de-24-mil-pessoas-maior-numero-desde-2009.ghtml>>. Acesso em: jan. 2021.



QUALITEST INTELIGÊNCIA EM PESQUISA. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo.** São Paulo: Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, Prefeitura de São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMAD_S_SP.pdf>. Acesso em: jan. 2021.

RIBEIRO, Amanda A *et al.* **Locação Social no Município de São Paulo:** reflexões sobre o Custo e Subsídios. XVIII Encontro Nacional da AMPUR. Maio de 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=842>>. Acesso em: nov. 2020.

ROLNIK, Raquel. **Territorios em conflito:** São Paulo: espaço, história e política. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

ROYER, Luciana de O. **Financeirização da política habitacional:** limites e perspectivas. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SAMPAIO, Lucas. Mundo passa de 4 milhões de mortes por Covid, mas número 'subestima o total de vítimas', diz OMS. **G1.** 07 de julho de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/07/07/mundo-passa-de-4-milhoes-de-mortes-por-covid-mas-numero-subestima-o-total-de-vitimas-diz-oms.ghtml>>. Acesso em: ago. 2021.

SATIE, Anna. Mais mulheres e crianças engrossam população de rua, diz padre Julio Lancelotti. **CNN.** São Paulo, 13 de jan. de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2021/01/13/especialistas-veem-aumento-de-populacao-de-rua-mas-nao-ha-dados-oficiais>>. Acesso em: ago. 2021.

SATIE, Anne. Brasil registra 1.910 mortes por Covid-19 em 24h e bate recorde. **CNN Brasil.** São Paulo, 03 de mar. de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/03/03/brasil-registra-1910-mortes-por-covid-19-e-atinge-novo-recorde>>. Acesso em: mar. 2021.

SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO. Prefeitura de São Paulo divulga Censo da População em Situação de Rua 2019. São Paulo, 31 de jan. de 2020. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-divulga-censo-da-populacao-em-situacao-de-rua-2019>>. Acesso em: ago. 2021.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado:** a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2010. Tese (Doutorado). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

TEIXEIRA, Larissa. Subprefeitura na zona leste de SP cerca viaduto para afastar moradores de rua. **Agora São Paulo.** São Paulo, 18 de fev. de 2020. Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2020/02/subprefeitura-na-zona-leste-de-sp-cerca-viaduto-para-afastar-moradores-de-rua.shtml>>. Acesso em: ago. 2021.



TÓFOLI, Daniela. Reformada, República ganha banco antimendigo. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 22 de fev. de 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2202200727.htm>>. Acesso em: ago. 2021.

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei. **População de Rua: quem é, como vive, como é vista**. São Paulo: Hucitec, 1994.

ZANCANER ZOCKUN, Carolina. **Da intervenção do Estado no domínio social**. São Paulo: Malheiros, 2009.

¹ GALEANO, Eduardo. O Livro dos Abraços. *In*: Os Ninguéns. Porto Alegre: L&PM, 2002, p. 46.

² No artigo 7º, IV, da Constituição da República, já estava reconhecido o direito à moradia, sendo disciplinado que “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, (...): (...) IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com *moradia*, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social (...)”.

³ O direito à moradia também já era consagrado no artigo 23, X, do Texto Maior, que afirma ser competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento”.

⁴ GALEANO, Eduardo. O Livro dos Abraços. *In*: Os Ninguéns. Porto Alegre: L&PM, 2002, p. 46.

⁵ Instrumento eletrônico nacional de captação anual de informações institucionais de secretarias e conselhos estaduais e municipais de assistência social, bem como de equipamentos públicos, tais como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP).

⁶ População de rua na cidade de SP aumenta 53% em 4 anos e chega a 24 mil pessoas. **G1 SP**. Publicado em 31 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/01/30/populacao-de-rua-na-cidade-de-sp-chega-a-mais-de-24-mil-pessoas-maior-numero-desde-2009.ghtml>>. Acesso em: jan. 2021.

⁷ Mais mulheres e crianças engrossam população de rua, diz padre Julio Lancelotti. **CNN**. Publicado em 13 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2021/01/13/especialistas-veem-aumento-de-populacao-de-rua-mas-nao-ha-dados-oficiais>>. Acesso em: ago. 2021.

⁸ Desemprego aumentou 27,6% em quatro meses de pandemia, diz IBGE. **Folha de S. Paulo**. Publicado em 23 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/09/desemprego-aumentou-276-em-quatro-meses-de-pandemia-diz-ibge.shtml>>. Acesso em: ago. 2021.

⁹ Desemprego sobe para 14,7% no 1º trimestre e atinge recorde de 14,8 milhões de brasileiros. **G1**. Publicado em 27 de maio de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/05/27/desemprego-atinge-147percent-no-1o-trimestre-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em: ago. 2021.

¹⁰ Pelo menos 800 mil pessoas perderam o emprego no estado de São Paulo durante a pandemia, segundo o IBGE. **G1**. Publicado em 20 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/08/20/800-mil-pessoas-perderam-o-emprego-no-estado-de-sao-paulo-durante-a-pandemia-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em: ago. 2021.



paulo/noticia/2020/08/20/pelo-menos-800-mil-pessoas-perderam-o-emprego-no-estado-de-sao-paulo-durante-a-pandemia-segundo-o-ibge.ghml>. Acesso em: ago. 2021.

¹¹ Desigualdade social renova recorde histórico no 1º trimestre, aponta estudo. **G1**. Publicado em 14 de junho de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/06/14/desigualdade-social-renova-recorde-historico-no-1o-trimestre-aponta-estudo.ghml>>. Acesso em: ago. 2021.

¹² Mesmo com pandemia, remoções continuaram com força em São Paulo em 2020. **LabCidade**. Publicado em 27 de abril de 2021. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/mesmo-com-pandemia-remocoes-continuaram-com-forca-em-sao-paulo-em-2020/>>. Acesso em: ago. 2021.

¹³ No pior momento da pandemia, mais de 350 famílias são removidas em SP. **LabCidade**. Publicado em 24 de maio de 2021. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/no-pior-momento-da-pandemia-mais-de-400-familias-sao-removidas-em-sp/>>. Acesso em: ago. 2021.

¹⁴ Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>.

¹⁵ Mundo passa de 4 milhões de mortes por Covid, mas número 'subestima o total de vítimas', diz OMS. **G1**. Publicado em 07 de julho de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/07/07/mundo-passa-de-4-milhoes-de-mortes-por-covid-mas-numero-subestima-o-total-de-vitimas-diz-oms.ghml>>. Acesso em: ago. 2021.

¹⁶ Brasil registra 1.910 mortes por Covid-19 em 24h e bate recorde. **CNN Brasil**. Publicado em 03 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/2021/03/03/brasil-registra-1910-mortes-por-covid-19-e-atinge-novo-recorde>>. Acesso em: mar. 2021.

¹⁷ Brasil bate recorde e registra 4.249 mortes por Covid-19 em 24h. **CNN Brasil**. Publicado em 08 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/brasil-bate-recorde-e-registra-4249-mortes-por-covid-19-em-24h/>>. Acesso em: ago. 2021.

¹⁸ Movimento viraliza após pedir “limpeza” de mendigos em Higienópolis. **Veja São Paulo**. Publicado em 14 de janeiro de 2019. Disponível em: <<https://vejasp.abril.com.br/cidades/movimento-viraliza-apos-pedir-limpeza-de-mendigos-em-higienopolis/>>. Acesso fev. 2021.

¹⁹ Moradores de Higienópolis se mobilizam contra estação de metrô. **Folha de S. Paulo**. Publicado em 13 de agosto de 2010. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1308201011.htm>>. Acesso em: fev. 2021.

²⁰ Prefeitura de São Paulo divulga Censo da População em Situação de Rua 2019. São Paulo, 31 de jan. de 2020. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-divulga-censo-da-populacao-em-situacao-de-rua-2019>>. Acesso em: ago. 2021.

²¹ Covas manda instalar pedras embaixo de viaduto para evitar moradores de rua. **Revista Forum**. Publicado em 01 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/politica/covas-manda-instalar-pedras-embaixo-de-viaduto-para-evitar-moradores-de-rua/>>. Acesso em: ago. 2021. Para evitar moradores de rua, prefeitura instala pedras sob viadutos na zona leste de SP. **Folha de S. Paulo**. Publicado em 01 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/02/para->



[evitar-moradores-de-rua-prefeitura-instala-pedras-sob-viadutos-na-zona-leste-de-sp.shtml](#)>. Acesso em: ago. 2021.

²² Subprefeitura na zona leste de SP cerca viaduto para afastar moradores de rua. **Agora São Paulo**. Publicado em 18 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2020/02/subprefeitura-na-zona-leste-de-sp-cerca-viaduto-para-afastar-moradores-de-rua.shtml>>. Acesso em: ago. 2021.

²³ Prefeitura instala piso para evitar mendigos em viadutos. **Agora São Paulo**. Publicado em 20 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/saopaulo/2014/02/1414953-prefeitura-instala-piso-para-evitar-mendigos-em-viadutos.shtml>>. Acesso em: ago. 2021.

²⁴ Reformada, República ganha banco antimendigo. **Folha de S. Paulo**. Publicado em 22 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2202200727.htm>>. Acesso em: ago. 2021.

²⁵ Prefeitura de SP gastou 7,4% do orçamento previsto para redução da população de rua nos últimos 2 anos. **G1 SP**. Publicado em 14 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/01/14/prefeitura-de-sp-gastou-74percent-do-orcamento-previsto-para-reducao-da-populacao-de-rua-nos-ultimos-2-anos.ghtml>>. Acesso em: ago. 2021.



Trauma psicossocial na população em situação de rua: raízes sociais do adoecimento psíquico e violência estrutural

Psychosocial trauma among the homeless: the social roots of psychological illness and structural violence

Jéssica Rodrigues Rosa

Universidade de São Paulo, Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Botucatu
jessicarrosa@gmail.com

Antonio Euzébios Filho

Instituto de Psicologia, Departamento de Psicologia Social e do Trabalho, Universidade de São Paulo
antonioeuzebios@usp.br

Resumo

A população em situação de rua tem sido historicamente submetida à violência em suas mais diversas expressões físicas, psicológicas e simbólicas. Como resultado da vivência rotineira desta forma estrutural de violência, em grande parte incorporada à ordem social vigente, podem se desenvolver entre esta população formas de adoecimento que materializam as relações desumanizadoras às quais ela se encontra submetida. Entre elas está o trauma psicossocial, condição proposta pelo psicólogo social Ignacio Martín-Baró na década de 1980. O trauma psicossocial é descrito pelo autor como a cristalização, em uma população, de situações ou relações sociais desumanizadoras, como aquelas que prevalecem em situações de guerra civil, e nas quais tendem a estar presentes três características: a polarização social, a mentira institucionalizada e a militarização da vida social. Neste texto, pretendemos ampliar o olhar acerca do viver na rua, trazendo, a partir do conceito de trauma psicossocial, uma reflexão a respeito das diversas dimensões da desigualdade social e dos desdobramentos subjetivos da violência à qual a população em situação de rua está constantemente exposta.

Palavras-chave: População de rua. Trauma psicossocial. Violência estrutural.

Abstract

The homeless population has historically been subjected to violence in its most diverse aspects – physically, psychologically and symbolically. As a result of the continuous experience of that structural form of violence, in great part incorporated to the current social order, it's possible that homeless individuals may suffer from illnesses that materialize such dehumanizing conditions. One of those is the psychosocial trauma, a condition proposed by social psychologist Ignacio Martín-Baró during the 1980s. The psychosocial trauma is described by its author as the crystallization of dehumanizing situations or relationships in a certain population, as those that prevail during a civil war, and in whose are usually presente three features: social polarization, institutional lying and militarization of social life. In this paper, by utilizing the concept of psychosocial trauma, we aim to broaden our view on homelessness, proposing a study on the many dimensions of social inequality and the subjective outcomes of the violence to which the homeless population is constantly submitted.

Keywords: Homelessness. Psychosocial trauma. Structural violence.



1. A condição de rua enquanto violação de múltiplos direitos

Este artigo tem como objetivo ampliar o olhar acerca do viver na rua, trazendo, a partir do conceito de trauma psicossocial, uma reflexão sobre as diversas dimensões da desigualdade social e sobre os desdobramentos subjetivos da violência à qual a população em situação de rua está constantemente exposta.

As pessoas em situação de rua compõem uma população exposta à potencial e frequente violação de direitos. Não por acaso, algumas das definições mais recentes da condição à qual estes indivíduos estão sujeitos a caracterizam como *“uma violação extrema dos direitos à moradia adequada e não-discriminação, e com frequência também uma violação dos direitos à vida, à segurança pessoal, à saúde, à proteção do lar e da família e o estar livre de tratamento cruel e desumano”* (UNITED NATIONS, 2015, p. 4).

O que se depreende desta definição é que viver na rua não é apenas a violação de um direito único – ausência de moradia digna, por exemplo – mas potencialmente de um conjunto deles, associados à frequente fragmentação e comprometimento dos vínculos pessoais e de pertencimento social característicos da condição. Inerentemente associada aos extremos da pobreza – mas prevalente também em países ricos e desenvolvidos –, caracteriza-se por uma condição de privação contínua de direitos, descaso e invisibilidade social e violência de Estado, que tem início na gritante desigualdade social predominante e já naturalizada no país. Esta desigualdade social se expressa também enquanto desigualdade de direitos à moradia, por meio da alocação das populações mais pobres em áreas instáveis, longe dos centros urbanos e com importantes deficiências sanitárias.

Segundo o Escritório do Alto Comissário para Direitos Humanos das Nações Unidas,

A possibilidade de ganhar a vida pode ser seriamente afetada quando uma pessoa foi relocada após um despejo para um lugar distante de oportunidades de emprego. Sem prova de moradia, pessoas sem teto podem não ser capazes de votar, usufruir de serviços sociais ou receber cuidados em saúde. Escolas podem se recusar a registrar crianças de favelas porque seus assentamentos não têm reconhecimento oficial. Moradia inadequada pode ter repercussões no direito à saúde; por exemplo, se casas e assentamentos possuem água potável e saneamento limitados ou ausentes, seus residentes podem ficar gravemente doentes (2009, p. 9, tradução nossa).

Embora a moradia adequada tenha sido reconhecida como parte do direito a um padrão adequado de vida na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), estimativas das Nações Unidas (2016) apontam que pelo menos um bilhão de pessoas vive em favelas ou outros tipos de moradia inadequada – uma em cada oito ao redor do mundo. Dentre vários importantes determinantes da falta de acesso à moradia adequada, o intenso processo de depauperização é possivelmente o mais visível no Brasil nos últimos anos. De acordo com o Panorama Social da América Latina do ano de 2019, publicado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) da Organização das Nações Unidas, entre os anos de 2002 e 2014 a taxa de pobreza havia diminuído significativamente na América Latina, passando de 45,4% para 27,8%, e a taxa de pobreza extrema havia passado de 12,2% para 7,8%. Entretanto, a partir de 2015 tanto os níveis de pobreza quanto os de pobreza extrema aumentaram, passando respectivamente para 30,1% e 10,7% da população regional, o que significa que cerca de 185 milhões de latino-



americanos se encontravam em situação de pobreza, 66 milhões destes em situação de pobreza extrema. Em 2018 a pobreza total já havia superado em 2,3 pontos percentuais a registrada em 2014, o que significou um aumento de aproximadamente 21 milhões de pessoas (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2020).

Assim como a pobreza, considerada denominador comum da condição de rua, o desemprego, a ausência de sistemas de seguridade social e de moradias acessíveis, os despejos forçados e as catástrofes naturais são apontados pela Agência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos e Desenvolvimento Urbano Sustentável (2016) como importantes fatores que levam à condição. No contexto brasileiro recente, especialmente após a pandemia de COVID-19, é fácil perceber que todas as condições estavam dadas para o exponencial aumento nestes números.

Como não existe no país um censo nacional voltado à população de rua, é difícil delimitar o número de pessoas nessa condição. Um censo realizado em 2019 pela Prefeitura da cidade de São Paulo contou 24.344 indivíduos, 12.651 em espaços públicos e 11.693 em centros de acolhida (SÃO PAULO, 2019). Uma pesquisa do perfil desta população constatou que a maior parte dela é composta de homens (85,5%) pardos (48,9%), tem entre 31 e 49 anos (51%) e está na rua há mais de cinco anos (63,9%). Os principais motivos apontados como causa do viver na rua foram conflitos familiares (40,3%), perda de trabalho (23,1%) e dependência de drogas ilícitas/álcool (33,3%). Mais de 37% dos entrevistados afirmou não ter mais qualquer contato com seus familiares (SÃO PAULO, 2019).

Em 2015 estimava-se que o número de pessoas vivendo nesta condição no Brasil fosse de aproximadamente cem mil indivíduos (NATALINO, 2015); já em março de 2020, poucos meses após a chegada do coronavírus, o número tinha sido atualizado para cerca de 221 mil pessoas (NATALINO, 2020).

A pandemia evidenciou a vulnerabilidade social e política característica desta parcela da população: indivíduos mais pobres não apenas estavam mais sujeitos a morrer por COVID (BARBOSA et al., 2020) mas também sob o risco de perder suas casas: com o aumento no nível de desemprego neste período (e sem contrapartida assistencial efetiva por parte do sistema público), o número de famílias sem condições de pagar o aluguel ou financiamento de seu imóvel aumentou – assim como os despejos. Dados do Tribunal de Justiça de São Paulo apontaram um aumento de 79% no número de ações com pedidos de despejo no primeiro trimestre de 2021 (UOL, 2021), apesar de recomendações (como a 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça) solicitando cautela neste processo de desocupação. Em junho de 2021, o Supremo Tribunal Federal suspendeu, por seis meses, medidas administrativas ou judiciais que resultassem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse através de Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º. 828/DF. Vários projetos de lei com premissas semelhantes tramitaram nas diferentes instâncias (como o PL 827/2020, eventualmente vetado pelo presidente da república Jair Bolsonaro, e o PL 146/2020, vetado pelo governador de São Paulo João Doria). Números da campanha Despejo Zero apontam que até agosto de 2021 ao menos 19.875 famílias haviam sido destituídas de suas casas no Brasil apenas durante a pandemia, um aumento de 310% em relação a números anteriores (DESPEJO ZERO, 2021).



Entretanto, a vulnerabilidade à qual a população mais pobre está sujeita não se expressa tão somente no campo dos direitos à moradia, mas também em uma maior exposição à violência como um todo. Particularmente no caso das pessoas em situação de rua – possivelmente a parcela da população pobre mais exposta à agressão e desassistida institucionalmente – a violação de direitos é regular, constante e múltipla.

Novamente nos remetemos às Nações Unidas, que alertam que

Moradores de rua são sujeitos a constante intimidação e assédio por autoridades e o público em geral; a eles são negados serviços básicos e lugares para tomar banho, urinar, defecar ou comer; eles são detidos e forçados para fora das cidades e relocados para lugares inabitáveis; [...] eles são sujeitos a formas extremas de violência, incluindo crimes de ódio e violência sexual; e eles são frequentemente sujeitos a vilificação (UNITED NATIONS, 2005, p. 6, tradução nossa).

Para abordar alguns aspectos desta violência e de seus desdobramentos subjetivos para a população em situação de rua, nos utilizaremos neste artigo de alguns conceitos do psicólogo social e padre jesuíta espanhol Ignacio Martín-Baró (1942-1989), a começar por sua perspectiva sobre a violência.

2. Violência e suas expressões: a violência estrutural

Martín-Baró caracteriza a violência como um fenômeno multifacetado (MARTÍN-BARÓ, 2003, p. 117). Segundo o autor, é considerado ato violento todo aquele ao qual se aplique uma dose de força excessiva, tirando algo ou alguém de seu estado ou situação natural (MARTÍN-BARÓ, 2003, p. 75-6). Todavia, ele diferencia o conceito de violência daquele de agressão, apontando que este último seria caracterizado pela utilização de força com a intenção de causar dano a alguém, enquanto o conceito de violência seria mais geral e não traria necessariamente esta implicação. Um ato de agressão é portanto um ato de violência, mas um ato de violência não necessariamente envolve uma agressão.

Baró considera que coexistem no mundo diversas expressões diferentes de violência. Ao tratar da situação de violência prevalente em El Salvador à época, por exemplo, ele a divide em vários diferentes segmentos, considerando seus determinantes: além daquela associada propriamente à guerra formal, havia o que ele chamava de violência delinquencial e a violência advinda da repressão política. Apesar de mais visíveis, entretanto, estas não são as únicas: há também a violência que pode sofrer uma criança no seio de sua família ou aquela vivenciada pelo trabalhador em uma empresa (MARTÍN-BARÓ, 2003, p. 71), embora estas últimas nem sempre sejam reconhecidas enquanto tal.

Martín-Baró também refuta a análise da violência “em si”, reduzida a uma única perspectiva e enquanto conceito absoluto recortado de seu contexto social e suas determinações: *“Não só existem múltiplas formas de violência, qualitativamente diferentes, mas também os mesmos fatos têm diversos níveis de significação e diversos efeitos históricos”* (MARTÍN-BARÓ, 2003, p. 74). Ao tratar da violência delinquencial em El Salvador, por exemplo, ele aponta que em uma sociedade na qual a violência militar é a regra, o confronto pode contribuir para estimular



atos de delinquência, assim como diversos outros fatores vinculados à desintegração social então vigente, como a corrupção institucional, a impunidade e o abandono das funções cívicas por parte das forças de segurança: um contexto violento estimula a violência, principalmente quando institucionalizado, transformado em normas, rotinas e meios materiais (MARTÍN-BARÓ, 2003). O reconhecimento da complexidade deste conceito e da importância de uma perspectiva não-reducionista é essencial para evitar sua utilização a favor de determinados interesses – como, por exemplo, atos de violência que respondam aos interesses das classes dominantes. Por isso, Martín-Baró defende que para a análise do ato de violência é necessário valorar seu significado tanto a nível de sua autoria (pessoa ou grupo) quanto no contexto do marco social em que se produz.

Talvez uma das mais importantes contribuições do autor nesta temática seja exatamente a de denunciar a existência destas formas estruturais, mais sutis de violência, muitas delas toleradas ou até mesmo sistematicamente reforçadas pela sociedade, frequentemente sequer reconhecidas enquanto tal. Ao discorrer sobre o estudo da violência pela Psicologia, ele aponta:

A dignificação das formas de violência próprias da vida em um sistema capitalista constitui a consequência de um dos problemas que mais podem haver se propagado na análise psicológica: sua identificação com a perspectiva do poder estabelecido. [...] Não se trata simplesmente de colocar um nome distinto aos atos violentos que são favoráveis aos próprios interesses; trata-se, mais a fundo, da compreensão mesma do que constitui a violência. Uma sociologia do conhecimento psicológico sobre violência e agressão mostra que, com honrosas exceções, no geral a ‘matéria violenta’ que se tomou como objeto de análise tem sido o ato contrário ou prejudicial ao regime estabelecido (MARTÍN-BARÓ, 2003, p. 71, tradução nossa).

Este “ocultamento estratégico” da natureza destas modalidades de violência levou Martín-Baró a identificar o fundo ideológico como um dos quatro fatores constitutivos da violência (sendo os demais sua estrutura formal, a equação pessoal composta pelas particularidades do perpetrador do ato e seu contexto possibilitador). Em síntese: “*O que responde aos interesses do poder estabelecido se encontra já legitimado ou tende a sê-lo. Assim, a justificação do poder de um ato violento o legitima e o torna racional ao interior de um sistema estabelecido*” (MARTÍN-BARÓ, 2003, p. 88, tradução nossa). Até mesmo matar uma pessoa, acrescenta ele, deixa de ser delito para converter-se em necessidade social, tão logo essa pessoa seja definida como inimiga da pátria e seu assassinato seja amparado pelas autoridades legais. Infelizmente, continua ele, este caráter ideológico na análise da violência foi incorporado à produção científica hegemônica, levando a uma visão fragmentada e reducionista, e entendendo o ato violento como associado prioritariamente a determinados modelos sociais e familiares, desejos individuais não-conscientes e/ou reforços sociais positivos.

Um exemplo desta violência estrutural ou institucionalizada, segundo o autor, seria aquela cometida contra os trabalhadores, em especial os camponeses e indígenas: a exploração brutal praticada contra a maioria da população latino-americana e incorporada ao ordenamento social, justificada, legalizada e mantida pelas instituições, que compõe parte do funcionamento normal das estruturas sociais. Uma forma de violência não apenas perfeitamente incorporada à ordem social mas necessária para seu “bom funcionamento”. A distribuição desigual de recursos, que leva à desnutrição, analfabetismo e adoecimento de alguns segmentos da sociedade, também é entendida pelo autor como uma forma de violência estrutural, assim como o ordenamento dessa desigualdade por meio de uma legislação que a mantenha e forças sociais que coercivamente a



defendam. A própria guerra, popularmente tida como expoente maior e mais dramático da violência, é definida como um confronto entre grupos com interesses inconciliáveis, como cristalização da luta de classes (MARTÍN-BARÓ, 2003).

Em síntese, é legitimada a violência que contribua para manter determinados interesses de classe, quando praticada contra certos segmentos sociais, contra os quais ela é naturalizada – e isto inclui a exploração violenta de certos segmentos sociais. Ou seja: a sociedade tende a atribuir significado à violência não por si própria, de forma absoluta, mas por seus produtos: ela é justificada quando favorece determinados interesses, condenada quando os contradiz. Nas palavras de Baró:

Posto que a ordem social é produto e reflexo do domínio de uma classe social sobre o resto, a conclusão mais importante que daí se segue é também a mais óbvia; a violência já está presente no próprio ordenamento social e, portanto, não é arbitrário falar em violência estrutural. Esta violência não é uma violência de indivíduos; nem sequer é necessário que exista consciência pessoal sobre ela. Pelo contrario, se trata de uma violência da sociedade enquanto totalidade e, enquanto não entre em crise, se impõe com uma conaturalidade da qual não se é consciente de forma reflexa (MARTÍN-BARÓ, 2003, p. 121, tradução nossa).

Quando a experiência da violência se torna rotineira, regular e prolongada, será necessário perguntar-se sobre suas consequências para a população submetida a ela. Quais seriam os desdobramentos subjetivos desta vivência para, por exemplo, uma população sobrevivendo em condições de guerra civil, como a que devastou El Salvador na época em que Martín-Baró escreveu seus textos? Ou então, para retomar o exemplo utilizado acima, os camponeses e indígenas, submetidos cotidianamente a condições brutais de exploração.

Ou então, observando o atual contexto social e político brasileiro, podemos nos perguntar: quais seriam os desdobramentos destas experiências para a população de rua dos grandes centros urbanos? Para esta que é uma população em grande parte composta, como já vimos, por indivíduos fora do mercado formal de trabalho, marginalizados e expostos à frequente violação de direitos?

A seguir, nos deteremos sobre um conceito de Martín-Baró que pode auxiliar neste processo de análise: o de trauma psicossocial.

3. O trauma psicossocial enquanto produto social e dialético

Na Psicologia, o conceito de trauma foi se configurando historicamente enquanto categoria que exprime uma experiência de natureza individual. Como é o caso para diversas patologias no campo da Psicologia, as origens do trauma estão indelevelmente ligadas ao estudo da histeria – que mesmo antes de Freud já era entendida como uma afecção desencadeada por evento traumático. Fulgencio (2004) aponta que Freud construiu sua concepção de trauma a partir do tratamento de seus pacientes neuróticos, em especial os histéricos, observando que sofriam por causa de acontecimentos de natureza sexual ocorridos no passado. Inicialmente, Freud concebia que este evento teria natureza real, mas eventualmente passou também a admitir a possibilidade



do trauma enquanto episódio imaginário, passando a salientar a importância de elementos do campo simbólico e conseqüentemente linguístico (MARTINS, 2019).

Ao longo do século XX, com a expansão dos serviços de saúde mental nos Estados Unidos e o impacto social da primeira e segunda guerras mundiais, o trauma foi se consolidando enquanto causa importante de sofrimento mental. O transtorno de estresse pós-traumático (TEPT) por exemplo, inicialmente denominado “neurose traumática”, passou a compor o Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM) em sua terceira edição em 1980, após ser observado por psiquiatras norte-americanos em veteranos da guerra do Vietnã (SBARDELLOTO et al., 2011). De acordo com a edição mais recente do DSM, organizado e publicado pela Associação Americana de Psiquiatria, o transtorno de estresse pós-traumático estaria associado à exposição a uma situação traumática, e seria caracterizado por sintomas como memórias e sonhos recorrentes e intrusivos, reações dissociativas associadas à re-experiência do evento traumático e angústia frente à exposição a estímulos associados a ele (AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION, 2013).

Neste artigo, entretanto, iremos trabalhar com outra concepção de trauma: uma que o entende enquanto úlcera coletiva, resultado de uma experiência de violência compartilhada por uma dada população – chamada, neste caso, de trauma psicossocial. Esta concepção considera o trauma não enquanto evento isolado, mas transgeracional e contínuo, resultado da violência social e política. Neste caso, portanto – e diferente do conceito de transtorno de estresse pós-traumático – agressor e vítima encontram-se em condições absolutamente distintas: não há “neutralidade científica” que de certa forma os iguale e naturalize a violência sofrida, mas critérios ético-políticos que demonstram a desigualdade de forças e a sujeição de um dos polos àquele que exerce a violência. É um conceito, portanto, que destaca a gritante desigualdade de poder existente em nossa sociedade, e os possíveis desdobramentos subjetivos de seu uso por meio da violência.

Ignacio Martín-Baró, que propôs o termo pela primeira vez, associa esta forma de trauma à violência resultante especificamente da guerra civil que à época devastava El Salvador, país onde viveu pela maior parte de sua vida adulta. Pequeno país da América Central de forte tradição católica, El Salvador teve uma história marcada por forte instabilidade política e uma sequência de governos autocráticos. Em 1979, um golpe de estado levou ao poder a Junta Revolucionária de Governo de El Salvador, e em resposta, a oposição organizou a Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional, que unia movimentos estudantis e de trabalhadores organizados. Enquanto a guerra fria dominava o cenário geopolítico global, seus desdobramentos a nível regional se processavam na forma de intenso apoio financeiro dos Estados Unidos aos governos militares, o que contribuiu para a forte polarização política observada no país, à intensificação dos conflitos e conseqüentemente a significativas conseqüências para a subjetividade da população. A guerra civil resultante se estendeu por treze anos e levou ao desaparecimento e assassinato de dezenas de milhares de pessoas, incluindo figuras representativas do país como o arcebispo Óscar Romero e o próprio Martín-Baró.

As definições de Baró do conceito de trauma refletem este contexto brutal: o trauma psicossocial foi descrito por ele como um impacto importante da prolongação da guerra civil na maneira de ser e agir dos salvadorenos (MARTÍN-BARÓ, 2003, p. 365); ou como a



cristalização, na concretude dos indivíduos, de situações ou relações sociais desumanizadoras como as que prevalecem em situações de guerra civil (IDEM, p. 293; 370).

O trauma psicossocial não deve por isso ser compreendido como experiência individual, a ser reduzida a uma categoria psiquiátrica e seu conjunto de sintomas característicos – ele tem, como apontou Baró, um caráter dialético. Entre outras coisas, isso significa que o trauma não tem caráter absoluto e determinista – nem todos os indivíduos submetidos a experiências de guerra necessariamente desenvolverão a condição. São os setores sociais mais desprotegidos ou alcançados pelo conflito político que tendem a sofrer mais com sua ocorrência e seus desdobramentos. Baró também cita como fatores determinantes para a ocorrência ou não do trauma a classe social, o grau de participação no conflito e características individuais de personalidade e experiência dos indivíduos afetados.

Em outras palavras, “o caráter particular do trauma irá variar segundo a natureza concreta das relações em que ele se materialize” (MARTÍN-BARÓ, 2003, p. 293-4); sua natureza deve ser buscada, então, na interação concreta e particular entre indivíduo e sociedade. É a sociedade, e as condições objetivas de vida que ela oferece, que alimentam e mantém o trauma, através de mediações institucionais, grupais e individuais (MARTÍN-BARÓ, 2003, p. 367). Dobles (2008) aponta que este conceito convida a entendermos o dano psíquico no contexto das relações sociais cotidianas, dos contornos estruturais no qual estas relações se desenvolvem.

É importante também indicar que o trauma psicossocial não deve ser entendido como uma extrapolação simples da concepção psicanalítica trauma para um grande número de indivíduos. Ao desenvolver o conceito de traumatização coletiva, Baró identificava que era a própria sociedade que estava enferma, e isto

[...] implicava transpassar os limites de uma ótica individualizante, patologizante, para situar o problema da ‘ferida psíquica’ (com suas consequências para as memórias sociais) nas relações sociais. Se retomava assim a velha noção de que são a sociedade e as relações sociais as que podem estar ‘enfermas’, não os indivíduos que padecem destas estruturas ou relações. (DOBLES, 2008, p. 80, tradução nossa).

Estas distinções implicam também que as formas de caracterização e elaboração deste sofrimento se darão por caminhos bastante diferentes: se no trauma individual as lembranças retornam obsessivamente, na dimensão social os traumas psicossociais podem facilmente gerar esquecimento, ao menos em setores envolvidos nas ocorrências traumáticas, desinteressados no resgate destas memórias e em sua superação (DOBLES, 2008).

Tendo elaborado o conceito de trauma psicossocial a partir da realidade vivida pela população de El Salvador, Martín-Baró aponta três características da guerra civil no país que estariam associadas ao desenvolvimento do trauma: a polarização social, a mentira institucionalizada e a militarização da vida social. Estes três aspectos “sobressalentes das relações sociais” vão deixando marcas naqueles que vivem em meio à guerra, e assim, “cristalizando” o trauma.

A polarização é descrita por Martín-Baró como o processo psicossocial mediante o qual “as posturas diante de um determinado problema tendem a reduzir-se cada vez mais a dois esquemas opostos e excludentes no interior de um determinado âmbito social” (MARTÍN-



BARÓ, 2003, p. 140) – ou seja, a proximidade a um dos polos do espectro social leva não apenas ao afastamento em relação ao polo oposto, mas a seu rechaço ativo, a nível conceitual, afetivo e comportamental. O autor aponta que uma das características mais daninhas associadas à polarização é a tendência à redução de pessoas ou grupos a categorias simplistas e rígidas, estereotipadas, com um mínimo de identificação grupal e uma forte caracterização negativa de ordem moral. Essa predominância de relações sociais baseadas em estereótipos pode inclusive afetar de forma importante a ocorrência e manutenção de conflitos, pois não favorece a compreensão e aproximação entre os diferentes lados (MARTÍN-BARÓ, 2003). Ele aponta que como contrapartida à vivência aguda desta polarização poderia corresponder uma desorganização também a nível individual, de natureza somática, que ele identifica como uma forma de somatização, um enraizamento corporal desta polarização. Ele reforça que embora nem toda situação de guerra leve automaticamente ao desenvolvimento de transtornos psicológicos, mas que *“a experiência aguda da polarização pode enraizar-se e com frequência o faz no próprio corpo”* (MARTÍN-BARÓ, 2003, p. 370-1).

Já como consequência de uma vivência prolongada em meio à mentira institucionalizada, que segundo o autor permearia negativamente os fundamentos da identidade pessoal, estaria colocada a possibilidade de um desencontro entre as vivências subjetivas do indivíduo e sua vida social, com a validação dos conhecimentos individuais se tornando problemática, e podendo levar a uma desvalorização da própria imagem e sensação de culpabilidade frente às próprias convicções. Ao tratar do sofrimento associado a esta *“existência dupla”*, Baró destaca que quando a mentira precisa ser assumida como forma de vida, levando a um exercício social desta duplicidade, o que resulta é uma confusão tanto ética quanto vivencial

(MARTÍN-BARÓ, 2003, p. 371).

Por fim, o autor aponta que a militarização da sociedade pode trazer como consequência a militarização da mente. Embora, como ressalta ele, uma não se suceda imediata e mecanicamente à outra, a relação entre ambas estaria posta; a sociabilidade militarizada pode tornar-se natural a ponto de ser transmitida pelos processos de socialização, e se apoderar mesmo das relações pessoais mais íntimas. Este aspecto indiretamente se associa também à cultura de morte, que tem como consequência a desvalorização da vida humana. Esta é uma característica apontada por Dobles (2008) como indicativa da presença de traumas psicossociais em uma comunidade. Ele acrescenta que uma sociedade que naturalizou a morte violenta tem dificuldade em fazer um resgate adequado do ocorrido para sua eventual elaboração: *“quando se espalha uma cultura de morte, rotineirizada, na qual a dessensibilização há muito tempo ganhou a partida, se complicam seriamente as tarefas da memória”* (p. 83, tradução nossa).

Martín-Baró é também bastante claro ao apontar que uma resposta puramente psicoterapêutica aos desdobramentos subjetivos da guerra (seja a psicoterapia individual ou grupal) é uma estratégia pouco eficaz. Com isto reafirma mais uma vez o caráter dialético e histórico do trauma psicossocial: enquanto não se alterem de forma significativa as relações sociais, o tratamento de suas consequências será uma medida supérflua. Ou, nas palavras de Dobles (2008): o trabalho sobre o passado deve se articular com as tarefas transformadoras do presente.



4. O trauma psicossocial na população em situação de rua

Agora que já apresentamos o conceito de trauma psicossocial, cabe-nos retomar a pergunta: seria possível utilizar este termo fora de situações de guerra civil declarada? Poderíamos utilizá-lo para expressar, por exemplo, as repercussões subjetivas da violência experienciada pela população de rua em grandes centros como São Paulo?

Podemos observar que apesar de a violência vivenciada por boa parte destes indivíduos não se originar na guerra, suas consequências a nível psicológico e afetivo não deixam de ser concretas e significativas. Como vimos anteriormente, a população de rua sofre não apenas da violência estrutural já incorporada ao funcionamento da sociedade capitalista mas pode também ser vítima da violência física, verbal e simbólica. Podemos facilmente ilustrar esta afirmação ao retomarmos fatos como a morte de Galdino Jesus dos Santos, que em 1997 faleceu após ter o corpo ateadado em chamas por cinco jovens que julgaram que ele seria um “mendigo”; ou os casos de envenenamento em Itapevi (SP) em 2020, que deixaram dois moradores mortos e levaram à internação de outras duas pessoas, incluindo uma criança; ou o assassinato de um morador de rua em São Luís (MA) também em 2020, após ser amarrado a uma caminhonete e arrastado pelas ruas do centro da cidade. São inúmeros os casos de moradores de rua queimados, espancados, envenenados e baleados sem causa aparente por desconhecidos, que tendem a escolher suas vítimas a esmo, tendo em comum o fato de serem percebidas como “marginais”.

De acordo com o Ministério da Saúde, de 2015 a 2017 foram registrados mais de dezessete mil casos de violência contra moradores de rua no país, sendo que mulheres, negras e jovens (15 a 24 anos) refletem o perfil da maioria das vítimas. Os agressores, na maior parte dos casos (37%), eram desconhecidos (BRASIL, 2019). A maior parte das notificações de violência (54%) veio do sudeste do país, em especial dos estados de Minas Gerais (29,1%) e São Paulo (20,1%), sendo a cidade de São Paulo a capital com maior número de casos. Considerando a grande prevalência de casos subnotificados entre esta população, é provável que o número de ocorrências seja significativamente maior. Em um estudo de 2008 realizado em três albergues da cidade de São Paulo, 45,8% dos entrevistados afirmou ter sofrido alguma forma de violência no último mês – sendo os tipos mais frequentes, respectivamente, verbal, física e sexual; além disso, 85,8% deles disse ter sofrido preconceito ou discriminação, desencadeado em 89,2% dos casos pela situação de rua (BARATA et al, 2015).

Esta ameaça de potencial violência se faz presente no cotidiano das pessoas em situação de rua – não apenas por sua grande prevalência entre esta população mas porque ela muitas vezes ocorre de forma repetida. De acordo com o Ministério da Saúde, 18% dos casos de violência notificados por pessoas nesta condição foram de repetição (BRASIL, 2019). A experiência repetida da violência é essencial na abordagem do trauma psicossocial – tanto que ao apontar suas características, Dobles afirma que embora as relações sociais não sejam a causa única do trauma, a manutenção destas relações multiplica o número de indivíduos traumatizados (2008, p. 82).

Esta violência generalizada contra a figura do morador de rua nos remete às características apontadas por Baró como estando associadas ao desenvolvimento do trauma psicossocial, citadas anteriormente: polarização social, mentira institucionalizada e militarização da vida social.



Acreditamos, como sugere Baró, que a militarização das relações sociais – no Brasil, incrementada após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e a intensificação do discurso de extrema-direita, com sua eventual chegada ao poder na figura do presidente Jair Bolsonaro – tende a incentivar a ideia de que o uso da força sobre certos segmentos da sociedade seria necessário para “mudar as coisas” no país. O aumento da participação de profissionais das forças de segurança em redes sociais bolsonaristas em 2021 (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021), a inserção de militares em milhares de cargos civis no atual governo, a valorização do discurso bélico nas falas presidenciais e seu apoio a projetos armamentistas, como o de regulamentação do uso de armas (PL 3.723/2019) são alguns fatos que ilustram a intensificação do processo de militarização nos últimos anos.

Neste contexto, a polarização social surge enquanto fator que também contribui para a violência direcionada a setores menos favorecidos. Como afirma Baró, os grupos atravessados por ela reduzem sua percepção sobre grupos com os quais rivalizam a categorias simplistas e muito rígidas, que contêm uma identificação grupal mínima e uma forte caracterização negativa de ordem moral (MARTÍN-BARÓ, 2003, p. 140). Entendemos que esta afirmação do autor lance luz não apenas à radicalização recente dos grupos de extrema-direita brasileiros, criando uma “superidentificação” e uma maior susceptibilidade à mobilização e ação social, como à classificação de outros grupos não alinhados a eles enquanto “inimigos”, contra os quais a violência seria de certa forma legitimada.

Neste raciocínio – que ilustra a mentira institucionalizada, terceiro elemento apontado por Baró – os moradores de rua seriam exemplo de muito do que se considera que deveria ser combatido: pessoas “marginais”, associadas à criminalidade, uso de substâncias ilícitas e indolência, que sobreviveriam “sem precisar trabalhar”, “sustentados” pelo Estado e o dinheiro dos contribuintes.

Em outras palavras,

A necessidade de combater a esse inimigo justifica a aplicação daquelas mesmas medidas violentas que se afirma pretender impedir. Contudo, a aplicação de atos violentos para preservar o regime frente à ameaça do “inimigo” põe em manifesto a ideologização da violência, ou seja, que com a violência se pretende responder aos interesses sociais das classes dominantes e que a formalização da violência como negativa depende de quem execute um ato e a quem beneficie sua realização (MARTÍN-BARÓ, 2003, p. 169).

Considerações finais

Buscamos, neste artigo, familiarizar os leitores com as teorizações do psicólogo social Ignacio Martín- Baró a respeito da violência estrutural e com seu conceito de trauma psicossocial, aplicando-as ao atual contexto brasileiro e à grande situação de vulnerabilidade vivenciada pela população de rua no país. Consideramos que apesar de ter sido elaborado em um contexto de guerra civil, esta concepção de trauma não só é aplicável a indivíduos em situação de rua como contribui para a identificação das repercussões subjetivas da experiência de violência, lamentavelmente tão comuns a este grupo.



Considerando o contexto atual de atroz desassistência à qual está submetida população, acreditamos ser de vital importância a expansão do suporte às pessoas nesta condição. Este suporte passa, entre outras coisas, pelo incremento de políticas públicas assistenciais, visando garantir direitos básicos como moradia e saúde, além de geração de renda; passa pela proteção contra a violência social e policial, à qual as pessoas em situação de rua estão constantemente submetidas (e contra a qual existem poucos recursos efetivamente disponibilizados); e passa pela melhoria no acesso a cuidados em saúde mental, assim como pela construção de políticas de reparação que favoreçam a elaboração e superação do processo de traumatização vivenciado.

Finalmente, gostaríamos de finalizar este texto retomando o alerta que nos faz Martin-Baró em relação ao papel do psicólogo – em especial em uma sociedade tão violenta para as “maiorias populares” quanto aquela em que atualmente vivemos. É necessário, aponta ele, superar a miopia predominante em boa parte da sociedade para que possamos enxergar as reais necessidades dos povos latino-americanos. É necessário “[...] examinar não só o que somos, mas o que poderíamos ter sido, e sobretudo, o que deveríamos ser frente às necessidades de nossos povos” (MARTIN-BARÓ, 1996, p.13). Se, como afirma o autor, a conscientização é o horizonte primordial do *quefazer* psicológico, defendemos que a atuação do psicólogo com a população de rua – trabalhando para o reconhecimento das violências sofridas, o resgate das memórias e os caminhos de superação possíveis – pode significar também a construção de uma nova relação, mais crítica, com a realidade.

Referências

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders**. Arlington, VA: American Psychiatric Publishing, 2013.

BARATA, R. B. et al. Desigualdade social em saúde na população em situação de rua na cidade de São Paulo. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 24, supl. 1, p. 219-232, 2015.

BARBOSA, I. R. et al. Incidência e mortalidade por Covid-19 na população idosa brasileira e sua relação com indicadores contextuais: um estudo ecológico. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, v. 23, n. 1, 2020.

BECHARA, V. **Sob pandemia, ações de despejo em SP aumentam 79% em 2021**. UOL. 27/05/2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/05/27/acoes-pedido-de-despejo-sp-aumentam.htm>>. Acesso em 31 ago. 2021.

BRASIL. Ministério Da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **População em situação de rua e violência – uma análise das notificações no Brasil de 2015 a 2017**. Boletim Epidemiológico. Brasília, v. 50, n. 14, jun. 2019. Disponível em: <<https://antigo.saude.gov.br/images/pdf/2019/junho/13/2019-010-publicacao.pdf>>. Acesso em 23 set. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama Social da América Latina, 2019**. Resumo executivo (LC/PUB.2020/1-P). Santiago, 2020.

DESPEJO ZERO. **Dados atualizados dos despejos no Brasil**. Disponível em: <<https://www.campanhadespejozero.org/>>. Acesso em 30 ago. 2021.

DOBLES, I. **Memorias del Dolor. Campo conceptual y experiencias de las Comisiones de la Verdad en America Latina**. San Jose: Editora Arlekin, 2008.



FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Política entre os profissionais militares, civis e federais do Brasil**. Estudo Especial, 2021. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/09/estudo-especial-pesquisa-policias-e-politica-nas-redes-sociais-2021.pdf>>. Acesso em 23 set. 2021.

FULGENCIO, L. A noção de trauma em Freud e Winnicott. **Natureza Humana**, v. 6, n. 2, p. 255-270, jul.-dez. 2004.

GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS, **Universal Declaration of Human Rights**, 1948. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html>>. Acesso em 27 ago. 2021.

GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED NATIONS, Human Rights Council, A/HRC/31/54, 30 dez. 2015, **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context**, 30 dez. 2015. Disponível em: <<https://www.undocs.org/A/HRC/31/54>>. Acesso em 17 ago. 2021.

MARTÍN-BARÓ, I. O papel do psicólogo. **Estudos de Psicologia**, v. 2, n. 1, pp. 7-27, 1996. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/epsic/a/T997nnKHfd3FwVQnWYYGdqj/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 23 set. 2021.

MARTÍN-BARÓ, I. **Poder, ideología y violencia**. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

MARTINS, L. P. L. A Problemática do Trauma ou o Trauma como um Problema em Psicanálise. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, v. 35, e 35413, pp. 1-8, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-37722019000100512&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 13 jul. 2020.

NATALINO, M. A. C. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil**. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7289/1/td_2246.pdf>. Acesso em 31 ago. 2021.

NATALINO, M. A. C. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Nota técnica. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf>. Acesso em 31 ago. 2021.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. **Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo**. Relatório Final, 2019. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMAD_S_SP.pdf>. Acesso em: 22 set. 2021.

SBARDELLOTO, G. et al. Transtorno de estresse pós-traumático: evolução dos critérios diagnósticos e prevalência. **Psico-USF**, Itatiba, v. 16, n. 1, p. 67-73, abr. 2011.

UN-HABITAT. **Slum almanac 2015-2016: Tracking improvements in the lives of slum dwellers**. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2016. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/slum_almanac_2015-2016_psup.pdf>. Acesso em 27 ago. 2021.

UNITED NATIONS, Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), **Fact Sheet No. 21 - The Human Right to Adequate Housing**, November 2009, Fact Sheet No. 21/Rev.1. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/479477400.html>>. Acesso em 31 ago. 2021.



O caso Salomé: condições de rua, afastamentos institucionais e violências de gênero em Feira de Santana - Ba

The Salomé case: street conditions, institutional separations and gender violence in Feira de Santana - Bahia

Matheus de Oliveira Barros

Sociólogo

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB

mbprofessional@hotmail.com

Maria Salete de Souza Nery

Professora Associada do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB

saletenery@ufrb.edu.br

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar formas de afastamentos institucionais correlacionados com as realidades experienciadas nas vivências de rua. Por meio de um caso específico, investigamos como a história de Salomé, e seu parto em via pública, evidenciou condicionalidades sociais de mulheres em contextos urbanos singulares. Por meio de nossa investigação, demonstramos como as diversas violências sentidas por essas mulheres se estendem dos círculos familiares até as relações com equipamentos e serviços estatais. Esse panorama impacta com relativa intensidade na confiabilidade e aderência de tais pessoas aos serviços socioassistenciais e de saúde ofertados. Da mesma forma, nos debruçamos sobre os modelos de operacionalização das violências de gênero, e como estas, estão intrincadas nas construções dos imaginários voltados para as vivências de mulheres, mães, em condição de rua e usuária de crack.

Palavras-chave: Mulheres. Vivência de Rua. Violências de Gênero.

Abstract

This article aims to analyze forms of institutional distancing correlated with the realities experienced in street experiences. Through a specific case, we investigate how the story of Salomé, and her departure on public roads, highlighted the social conditionalities of women in unique urban contexts. Through our investigation, we demonstrate how the various types of violence experienced by these women extend from family circles to relationships with state equipment and services. This panorama impacts with relative intensity and adherence of such people to the social assistance and health services offered. In the same way, we look at the models for the operationalization of gender violence and how these are intricate in the constructions of the imaginaries aimed at the experiences of women, mothers, homeless and crack users.

Keywords: *Women. Street experience. Gender Violence.*



Introdução

O presente artigo é fruto da dissertação intitulada *Retratos em Papelão: circuitos, classificações e vivências nas ruas de Feira de Santana – Bahia*. Tal proposta de pesquisa, dentre outros tópicos, investigou aspectos das experiências de rua no município acima citado. Por esse caminho pudemos interpelar formas de sobrevivência e modelos de comportamentos urbanos que estão intrinsecamente entrelaçados com realidades cidadinas marcadas pelas vivências de rua.

Por via dessa proposta, nos deparamos com aspectos dessas relações que se incutiam, com maior intensidade, com aquilo que podemos salientar como: viver na cidade, formas de governamentalidade (FOUCALT, 2008) e processos ligados a construção de racionalização que, em última instância, por via de nossa interlocução, constituem o patrimônio de dispositivos dessas pessoas (LAHIRE, 2004).

A construção desse repertório de escolhas, estruturado pelas convivências nas ruas, seus contextos, trajetórias pessoais, relações institucionais, colaboram, em uma medida significativa, no fomento de uma economia subjetiva e simbólica que constituem as mais diversas formas que tais agentes constroem suas sociabilidades.

É nesse sentido, que, ao “olharmos de perto”, encontramos uma variação de respostas frente as mais diversas adversidades encontradas por essas pessoas em suas realidades. Em alguma medida, a análise optada, evidencia, como as veredas que constituem a “vida na rua” são compostas por singularidades que, ao mesmo tempo que explica trajetórias individuais, evidenciam correlações de força na trama de tais vivências.

Certamente, tal jogo, é fortemente marcado por uma série de violências, evidenciando que marcadores sociais conectados a construções históricas de desigualdades ainda operam com relativa intensidade, as consequências e os formatos de vivências em circunstâncias cidadinas específicas.

O episódio que iremos retratar nesse trabalho abarca um aspecto de relevância sobre os debates a respeito dos/das viventes de rua. A escolha desse assunto respeita nosso interesse em perpassar por temáticas que fomentam com certa relevância não somente as diversas produções de conhecimento no âmbito acadêmico e fora dele, mas, também, por processos que colaboram diretamente para construção de representações e formas de racionalizações no mundo.

Nesse sentido, a experiências de mulheres em contextos urbanos específicos, torna-se um elemento fundamental para entendermos diversos aspectos das vivências de rua. Essa perspectiva também é caracterizada por uma leitura que compreende, a priori, que tais existências não apenas fomentam as formas de compreensão dessas realidades, mas, em alguma medida, carregam a produção de imaginários que impacta relativamente em suas próprias vidas.

Não podemos esquecer que “viver, morrer ou nascer nas ruas”, em certa medida, contrapõem uma série de mecanismos históricos de normatização, ou melhor dizendo, são consequências diretas de uma construção social, em que o controle dos corpos, dos modelos de se viver e das formas de existir estão subjugados a crivos específicos. Esse jogo de controle e subjugação fomenta uma economia específica, suscitando de diversos agentes não apenas uma



resposta (agência), mas, também, a elaboração de aparelhos legais, instituições, políticas e “tecnológicas terapêuticas”.

O paradigma do “desvio” como nos apontou Di Flora (1987) ainda rege com certa relevância uma economia que é estruturante não somente das vidas de homens e mulheres que experienciam seu cotidiano nas ruas, mas, também, nos modelos de produção do conhecimento sobre público em questão. Nesse movimento marcado pela interação entre os diversos agentes que compõem esse campo, fomentamos as interpretações que alimentam esse artigo.

Antes de seguirmos adiante, alguns aspectos dessa produção se fazem digno de nota. O primeiro deles diz respeito a trajetória da pesquisa que em parte aqui, se mostra presente. Tal caminho foi estruturado pela escolha de convivência continuada com os interlocutores. Isso significa dizer, que as apreensões contidas nesse artigo são resultado de um longo diálogo com pessoas que partilham tais experiências. Levando a sério os que os outros me disseram, objetivei manter o caráter dialógico da reflexão, tentando dessa forma, me esquivar de possíveis silenciamentos.

Isso também significa que tais diálogos se correlacionaram com outros agentes que, de maneira específica, convivem com os experientes de rua. Esse caráter comunicativo está intrinsicamente relacionado aos diversos papéis que assumi durante essa trajetória. Perpassando por pesquisas institucionais, programas estatais e movimentos sociais.

Essa característica se torna de fundamental importância na compreensão das minhas escolhas metodológicas e, principalmente, no que tange a cadência do texto. Tal ritmo é marcado pela variação entre primeira e terceira pessoa, com o intuito de evidenciar o tom etnográfico contido na proposta, reflexões teóricas oriundas dos momentos vividos e a observação participante, muitas vezes marcada, pela oscilação entre a solidão, ou, por exemplo, por equipes de técnicos na qual tive oportunidade de trabalhar. Desta maneira, evidencio o meu local de diálogo, e reafirmo que as conclusões são frutos dessa economia do contato, marcada pela pluralidade de agentes.

Nesse sentido, abordaremos por via da construção de um retrato sociológico (LAHIRE, 2017), aspectos ligados a processos interligados com a preocupação de como tais exterioridades são internalizadas por tais pessoas, e como resultado desse processo, podemos evidenciar mecanismos de opressão vinculados a uma estrutura que operacionaliza afastamento sistemático de economias institucionais que em tese deveria instrumentalizar práticas de cuidados.

Por via da breve história de Salomé, mãe, em condição de rua e usuária de crack, sinalizamos não só uma trajetória marcada, principalmente, pelo peso da violência de gênero, mas, também, como uma rede socioassistencial, em medida relativa, também é embebida pelos mecanismos opressivos construídos pelo nosso tecido social, fazendo com que funcione a inoperância de determinadas engrenagens legais e socioassistenciais voltadas para esse público.

Por fim, notabilizar que tais campos empíricos são fortemente marcados por masculinidades faz-se necessário. Esse caráter tem se mostrado relevante na compreensão das sociabilidades de tais mulheres no contexto de rua. E no caso específico desse trabalho, se mostrou um desafio para minha pesquisa. Fazendo problematizar, não só o papel do pesquisador em tais realidades, mas, também, nas relações de gênero contidas nessa construção.



A força de tais momentos vividos, os afetos que neles foram construídos e os impactos dessa relação em minha atuação com essa população ainda são os principais motivos que conduziram a escrita de tais linhas. Espero, sinceramente, que tais reflexões colaborem qualitativamente para o debate de tais experiências e, principalmente, para instrumentalização política de agentes verdadeiramente preocupados na transformação positiva de tais realidades.

Se a rua também é mãe, quem são seus filhos?

A primeira coisa que me chamou atenção foram as feridas em sua pele. Com um tempo, descobri que a sífilis estava em um estágio avançado e comprometia boa parte do seu corpo. Sentada em uma pequena elevação no solo, geografia pertencente ao Centro de Abastecimento¹, cuidava de duas crianças, eram seus filhos que, ao seu redor, orbitavam. Improvisavam brincadeiras e utilizavam gravetos e derivados do lixo como espécie de brinquedos, improvisações que somente o universo onírico das crianças são capazes de realizar. Salomé, sempre furtiva, olhava as crianças brincarem, enquanto isso, fazia questão de em pequenos gestos evidenciar seu desconforto com a nossa presença.

Oferecemos água, Carla, assistente social que conosco trabalhava em um programa do Estado, fomentando atividades de redução de danos e arte educação naquele território, já tinha iniciado um diálogo prévio. Permanecemos ali, agachados, tentando de alguma maneira encontrar uma frequência para fomentar conversas. Entre os silêncios que compuseram as presencialidades de existências distintas, percebi seu cabelo embaraçado, e como sua mão constantemente acariciava sua barriga. Naquele momento, ficou nítido para mim que aquela mulher estava esperando um outro ser. Entre a prosa quase que inexistente, ficamos um certo tempo ali, sentados, quase mudos. As crianças ainda a brincar, com certa recorrência, solicitavam algum tipo de alimento ou teciam algum tipo de comentário “você é da prefeitura é?”. Por dentro de nossas limitações, explicávamos quais eram os intuitos de nossa presença e de nossas ações.

Tal cenário se repetiu durante algumas semanas, sempre que íamos realizar atividades no Centro de Abastecimento, encontrávamos Salomé e seus filhos. A situação daquela família gerava certo desconforto na equipe de trabalho e suscitava em nós uma inquietude que nos direcionava para criação de estratégias de sensibilização mútua, no final das contas, o desejo era nos aproximar. Entendíamos que fomentar um diálogo, naquele momento, era a única via que poderia nos levar a uma relação de cuidado mais próxima com a sua família.

Como dito anteriormente, o Centro de Abastecimento é formado, dentre outras coisas, pela presença de um equipamento público de referência para população de rua. No entanto, tal presencialidade não significava construções de pontes entre profissionais e o público-alvo. Muito próximo aos serviços ofertados para o público de rua, Salomé e seus filhos “residiam” e gerenciavam suas vidas de acordo com os trâmites requeridos pelas vivências de rua.

Essa “invisibilização” frente aos serviços ofertados estão dentro de uma ordem complexa, obedecendo a uma série de marcadores que fomentam um tipo de relação específica entre os usuários do sistema e os agentes que compõem tais serviços. Uma série de pensadoras já apontaram para as nuances que estruturam essas práticas. Giogerte (2006) sinalizou como as



construções das representações sociais impactam nos imaginários das pessoas que trabalham diretamente com esse público, gerando, muitas vezes, uma relação de culpabilização do outro. Esse procedimento ao fundo colabora para ineficácia dos métodos de atuação, das modalidades de interferência na vida dessas pessoas. Isso quando somado à falta de condição para realização das atividades, assim como a precariedade no bojo das relações do trabalho, acaba por operacionalizar um desempenho cuja visão sobre outro será fortemente permeada por uma leitura em que escolhas individuais exercem um peso substancial.

Esse processo se conecta diretamente com o fomento de práticas profissionais que se distanciam do sentido de cidadania, instrumentalizando um fazer pouco resolutivo de suas ações. No mesmo sentido, Di Flora (1987), ao investigar as funcionalidades institucionais que regem o fazer de determinados equipamentos, encontrou contradições intrínsecas, evidenciando como as próprias propostas são fomentadas dentro de uma prática contraditória, fazendo com que o aparato institucional, muitas vezes, colabore para manutenção de determinados estilos de vida. Até certo ponto, Salomé estar ao lado de um equipamento voltado específico para essa população e não ter mantido um diálogo qualitativo com o equipamento, é um indicio de como o comportamento institucional pode reforçar determinadas realidades. Quando questionamos a respeito de não ter procurado o equipamento, ela reportou: “fazer o quê lá, eu que não vou lá”.

Adicionando a tal realidade o panorama de individualização e o fomento da “gerência de si”, estratégia ligada ao caráter da economia neoliberal como nos apontou Silva (2009), visualizamos os mecanismos seletivos que provocam propositalmente o silenciamento de determinados corpos, elegendo por via dos “deixe-os morrer” como nos apontou Butler (2011), as vidas passíveis de precariedade. Em nosso episódio estrito, considerando o caso de Salomé, outras barreiras sociais, como salientou Moura (2020), interpelam a realidade que estamos abordando. Sua condição de mulher e usuária de crack ressoam com intensidade.

Malheiros (2020) evidenciou como uma gramática da violência compõe o cotidiano de mulheres usuárias de drogas e com vivências de rua, fomentando uma série de opressões sobre seus corpos. A cultura do uso de substâncias, fortemente intrincada com uma política de drogas pautada no proibicionismo (guerra às drogas), constitui fator de relevância para compreendermos não somente as construções imagéticas sobre essas mulheres (mães com vivências de rua), mas, também, determinadas posturas institucionais/profissionais. Pensando por esse caminho, visualizamos como as “invisibilidades” (ver mais não ver, como no caso de Salomé) no fundo estão carregadas de mecanismo de subjugação, ou melhor, violências de gênero. Tais aparatos são construídos sob formas de normatizações históricas, em que somando-se a outros marcadores (raciais, de classe, por exemplo), delineiam o horizonte de opressões vivenciadas cotidianamente por essas mulheres. Direcionando tais interpretações ao caso empírico aqui estudado, encontramos uma realidade em que essas opressões retroalimentam o afastamento de procedimentos de cuidados, colaborando, em alguma medida, para o uso mais acentuado de determinadas substâncias entre outras condições de precariedade, assim como evidenciado pela autora mencionada. Além disso, elencamos uma espécie de atuação que denominamos “tutela seletiva”. Como iremos observar, os aparatos legais e estatais somente entraram em atuação (com eficácia) quando o limiar de uma construção do desvio estiver alcançado os patamares



permissíveis de desempenho. Reforçando uma operacionalização que não se preocupa com medidas preventivas, importando-se fundamentalmente com as prerrogativas corretivas.

Isso em alguma medida explica por que Salomé semanas afincou prosseguia sua vida ao lado de uma política pública oficialmente voltada para seu perfil, porém, um fosso “invisível” afastava a possibilidade da construção de uma relação, em que, em alguma medida, determinadas realidades de sua vida poderiam ser amenizadas. A sinalização dessa distância se torna relevante em nosso contexto, enquanto um dos motivadores que nos fizeram entrar em uma espécie de engajamento, no qual, em certa medida, a ineficiência do poder público suscitou outras formas de me relacionar.

Semana após semana, o diálogo que outrora era marcado profundamente por silencialidades foi dando lugar a uma conversa mais amistosa. Apresentamos algumas possibilidades no que diz respeito a procedimentos terapêuticos que poderiam colaborar com seu processo de gestação, tal como, pelos incômodos gerados pelas enfermidades que lhe acometida. No mesmo período, sentimos que as crianças, seus filhos, acostumaram um pouco mais com a nossa presença. Vale salientar que o trabalho realizado pela assistente social, Carla Silva, naquele momento colega de trabalho, possibilitou abertura maior para o fomento de nossa relação. Acredito que sua condição de mulher, como também toda sua vivência oriunda da militância junto às pessoas com experiências de rua, possibilitaram seu acesso a uma linguagem específica, principalmente no sentido de criar um ambiente de segurança conosco.

Esse ponto se torna relevante salientar pelo caráter que estruturava nossa relação com aquelas vivências de rua. Salomé, era profundamente marcada pelo distanciamento de pessoas com perfis similares ao nosso. Muito tempo depois, relatou que já havia se decepcionado demais com pessoas que “prometiam as coisas e nunca cumpriam”. Essas racionalizações que afastavam outros agentes de sua convivência, ao certo, fomentaram os distanciamentos institucionais-burocráticos como o presenciado por nós envolvendo o Centro Pop.

Essa questão ficou cristalizada nas expressões de desânimo todas as vezes que sugeríamos encaminhá-la para algum procedimento junto à rede de saúde ou assistencial. Ao certo, tal apatia não pode ser encarada apenas como um elemento subjetivo individual, diversas dores e desafetos estavam atravessados naquela vivência, muitas questões nas quais não tinha acesso nem capacidade de interpretação. Todavia, o que sustenta tal compreensão se vincula não apenas à realidade na qual iniciamos nossa relação marcada pelo distanciamento do Centro Pop. Em outros momentos, Salomé nos mostrou seu posicionamento anti-institucional, recusando a oferta de serviços dentro de uma ordem burocrática. Expressão maior desse perfil, talvez esteja no próprio fato de ter dado à luz em plena via pública, mostrando, em alguma medida, os limites existentes entre as vivências de rua e os mecanismos de suporte existentes para esse público.

Sobre os elementos da história de vida de Salomé, contidos nesse artigo, são eles fruto direto da experiência de ter acompanhado um caso específico em sua vida². E, por conta disso, ter compartilhado momentos de convivência com ela, e sua família. Um acontecimento com repercussão municipal, embates ideológicos e percalços sentimentais. Em diálogos tecidos em outros momentos de convivência, relatara que desde pequena o ambiente do lar (casa) não lhe cabia bem. De forma superficial e sem entrar em muitas delongas, sinalizou que muito cedo tinha



tido um filho, fator no qual, em seu ambiente familiar, tinha provocado muitos desgastes. Segundo ela, hoje esse seu filho é maior de idade, foi retirado de sua tutela, e, por muito tempo, levou uma vida institucionalizada em centros de abrigos infantis e juvenis.

Relatou também que esse seu primeiro filho não tem mais contado com ela, mas informou que era um menino trabalhador. “Que deu sorte na vida”, como dissera. Depois de um certo aprofundamento na nossa relação expôs a saudade ainda existente do seu primogênito. Em um relato angustiante, informou que seu primeiro filho: “não quer conta comigo”. Existia por parte dele, segundo Salomé, uma reprovação no que se refere ao modelo de vida da mãe. Desafetos específicos de uma maternidade marcada por ausências.

Além desse filho que naquele momento se encontrava distante, sinalizou que tinha outros quatro filhos, os quais conhecemos. O jovem Felipe, que tinha por volta dos 17 anos, a pequena Beatriz, em média, sete anos, e o pequeno João que, aproximadamente, deveria ter uns seis anos. Obviamente, que além desses sinalizados em nossos diálogos, carregava outro em seu ventre, o que futuramente se chamaria Mateus.

O jovem Felipe vivia com certa flexibilidade da tutela da mãe, já percorria a cidade com certa independência, e a proximidade de sua mãe dependia de outros fatores dentro de sua lógica relacional³. Felipe conhecia bem os circuitos de rua em Feira de Santana e percorria com relativa independência todos eles. Já Beatriz e João, por conta de uma questão etária, permaneciam sob a tutela da mãe, configurando o núcleo mais próximo nas vivências familiares de rua. Isso não significa afirmar que há nessa relação uma espécie de hierarquização sentimental. Não teríamos capacidade de afirmar tal contexto. O que podemos afirmar, com certa segurança, é que Felipe percorria outras localidades de rua com maior autonomia, dado que pode ser ligado ao momento etário e, certamente, aos próprios contextos de aprendizados na rua.

Voltando para aspectos de sua trajetória de vida, informou que não era de Feira de Santana e que já passara por muitos municípios, evidenciando uma itinerância estruturante em sua vida. Tal comportamento se mostra bastante comum nas vivências de rua e os motivos para tal procedimento está dentro de uma gama diversa de possibilidades. Estar em movimento, muitas vezes, é uma forma de sobrevivência. E, de acordo com Frangella (2009), é a característica preponderante para formação de uma identidade de rua. Aproveitando as possibilidades de ganhos materiais, as redes socioassistenciais, desviando de conflitos locais, buscando melhorias no bem-estar, as vivências de rua cartografam possibilidades e percorrem tais locais, imprimindo circuitos específicos nos seus cotidianos.

Isso não significa afirmar que Salomé se assemelhe com um tipo específico de categoria denominada por muitos autores como “andarilhos”, “trecheiros”, “migrantes”, “mendigo-trecheiros”. Ao que tudo indica, os denominados “trecheiros” obedecem a uma ordem de movimento mais dinâmica, fazendo da cidade um pouso mais passageiro, sempre objetivando o próximo local de ida. Em suas vidas, essa constância do movimento, da passagem tem tonalidade específica e gerência significativa nas formas de experienciar suas existências (FREITAS, 2014).

Durante nossas experiências nas ruas em Feira de Santana, vivenciei alguns momentos com esses homens e mulheres de “passagem”. Por muitas vezes, observei que as naturalidades geográficas estavam direcionadas, muitas vezes, para outros países. Ainda, devemos salientar que



essa forma de viver recorre com muita frequência a incentivos assistenciais, como fator que colabora a ida para outra localidade. Passagens, vales viagens são utensílios procurados com recorrência por esse público. Ademais, outros métodos também são utilizados, como pedir carona, ir andando, ou mesmo, trabalhar em alguma atividade com a finalidade de conseguir recursos para seguir a viagem.

No caso específico de Salomé, tudo indica que o fator de mudança se vincule às mais diversas violências de gênero experienciada ao longo de sua vida. O fato de ter tido um filho ainda quando era adolescente e ter relatado o desconforto familiar com tal acontecimento, dentro de nossa leitura, apresentaram valor significativo para compreendermos a saída de casa e a busca de uma outra vida longe de tal opressão. Barros (2019), em estudos sobre gestantes em condição de rua, constatou que a chegada das mulheres nas experiências de rua é fortemente marca por um processo contínuo de opressões, principalmente, dentro dos núcleos familiares.

Nesse sentido, aquilo que Lélia Gonzalez (1988) apontou como “capitalismo patriarcal” impacta diretamente nessas formas de existência, confeccionando uma cultura específica que recaem sobre as mulheres de forma subjugadora particular. Ter filho ainda muito adolescente em cidades interioranas acionou dispositivo específicos na vida de Salomé, fazendo com que ela se reinventasse com as disposições que ao seu alcance estavam. Sair de casa e procurar outras vivências foram os caminhos construídos por ela.

Ainda dentro de uma ordem normativa e subjugadora, confessou certa feita em uma das prosas mais longas que tive com ela, no período que estava institucionalizada⁴ em uma casa de passagem: que ela não seria “mulher de dentro de casa”.

Matheus, eu não nasci para homem nenhum mandar em mim. Eu não nasci para homem chegar e mandar eu lavar os pratos, para homem chegar e mandar varrer a casa, para homem mandar eu passar pano. Sai debaixo. Tudo que eles querem é nos usar, e depois cair fora. Olha os pais dos meninos, cadê eles? E não preciso deles não. Esse negócio de ser mulher de dentro de casa não é comigo não, eu não sei ser assim, eu não quero ser assim (Salomé, Diário de Campo 16/07/2018).

Certamente, sua economia subjetiva, carregada de memórias negativas quanto às suas experiências familiares e conjugais, despertara um posicionamento perante o mundo, em que uma postura antinormativa foi a saída encontrada para existir. Um local de potencialidade teve que ser criado para contornar suas dificuldades. Em alguma medida, as vivências de rua foi um caminho capaz de proporcionar distanciamento dessas violências confeccionadas em círculos “afetivos” mais próximo, como as relações “amorosas” e familiares.

Ainda se debruçando sobre essa cultura do patriarcado⁵, observamos que uma série de mecanismos de poder tensionam as mulheres para atuar de forma específica na sociedade. Reservando papéis e locais específicos, nos quais, muitas vezes, não correspondem a desejos próprios. Certamente, tal linguagem carrega em seu repertório uma gama variada de violências, elemento tensionador capaz de confeccionar hierarquias sociais. “As mulheres, usuárias de drogas são vistas como péssimas mães e mulheres, já sofrendo, portanto, uma sanção social que regula as relações sociais dessas mulheres em nossa sociedade” (MALHEIRO, 2020, p. 284)



Nesse sentido, o imaginário que recai sob as mulheres, em nosso caso específico sob Salomé, está carregado de prerrogativas, nas quais a visualização de sua existência (por parte de outros agentes sociais) não corresponde ao local que ela expressa seu existir (na rua). Isso quando comparado com o discurso hegemônico voltado para as mulheres, evidenciam as violências existentes entre as relações de gêneros. Em uma cultura cujas narrativas hegemônicas configuram a mulher enquanto uma pessoa voltada para o lar, o cuidado familiar, em especial dos filhos, em que o controle de sua reprodução, dos seus corpos e suas ações são necessários para manutenção de uma lógica hierárquica, observamos em Salomé, mulher, mãe, usuária de crack e em condição de rua, uma oposição deslocada dentro do ideário patriarcal (LERNER, 2019).

Como consequência dessa sua posição no mundo, observamos em sua trajetória de vida um movimento específico, pautado, muitas vezes, na busca pela sua liberdade e pelos seus desejos e suas formas de existir. O trânsito que se inicia com a saída de casa, perpassando por outras cidades e desaguando nas ruas de Feira de Santana, é fortemente marcado pelo início das suas vivências de rua, por gestações e uma forma de sobrevivência intensamente marcada por afastamentos institucionais e pelo aprofundamento da vida nas ruas.

Esse percurso, logo de início, rendeu-lhe a retirada do seu primeiro filho, o que marcou profundamente sua experiência de maternar. Não estaria aí a gênese de um desgosto e o início do processo de afastamento institucional? Como confiar em determinados agentes que simbolizam uma fratura afetiva em sua vida? Qual o peso desses episódios nas racionalizações de si no mundo e nas suas construções disposicionais?

Essa realidade é muito presente na vida de mães que gestam e maternam nas ruas. Nas minhas experiências com esse público, sempre observei a preocupação dessas mulheres quanto à retirada dos seus filhos. O terror ligado ao conselho tutelar e aos abrigamentos infantis que, em alguma medida, significam a possibilidade de perda de suas crianças. Tal realidade se torna tão gritante que obrigou o Ministério da Saúde a produzir a nota técnica 01/16, em maio de 2016, com intuito de colaborar com os processos de lida com mulheres, usuárias de drogas, com recém-nascidos em condição de rua.

Muitas vezes, as condutas institucionais e profissionais são pautadas no imaginário preconceituoso, entendendo que tal tipo de maternagem descumpra a gramática normativa em vigor. Esse posicionamento abre possibilidades para atuações higienistas, racistas e de quebra de direitos civis. A procura pela solução mais rápida torna-se, muitas vezes, o caminho mais utilizado, retirar o filho e separá-lo da mãe, não considerando os prejuízos à saúde e a economia sentimental de ambos. Raros são os casos nos quais outras estratégias são acionadas, mesmo constando no repertório legal metodologias de cuidados, como a redução de danos físicos e sociais dos sujeitos em questão.

Se adicionarmos a tais contextos, as violências obstétricas constantemente experimentada por essas mulheres, em especial as mulheres negras, como apontou Assis (2018), encontraremos um quadro marcado por diversas técnicas proibitivas, em que, além de retirarem seus direitos, reproduzem as narrativas proibicionistas da gestação e maternagem no contexto das vivências de rua. De maneira geral, a mentalidade proibicionista no tocante ao uso de substâncias, a ausência



de moradia fixa ou temporária, o racismo, o sexismo preenchem uma série de mecanismo de opressão que impacta diretamente na forma de existir dessas mulheres.

As vivências de rua, excepcionalmente, das mulheres e seus filhos, são perpassadas por essas e tantas outras questões. O ponto que acionamos para reflexão não se trata de usar uma realidade degradante para subsidiar ações de cunho ascético e com caráter moral que se conecta com imaginário que já salientamos aqui. Muito pelo contrário, sonhamos que um dia tais realidades sejam usadas enquanto fator potencializador para criação de novas estratégias de cuidado, em que o desejo dessas mulheres e suas multiplicidades existenciais sejam respeitadas.

No caso aqui abordado, infelizmente a história não foi diferente. Seu final correspondeu exatamente ao script forjado historicamente pela cultura patriarcal. A retirada do filho recém-nascido e o internamento do outros dois filhos menores em uma instituição voltada para o “acolhimento” de crianças foram os caminhos utilizados pelos agentes públicos. Mas, antes desse ponto, voltemos um pouco no tempo dessa história.

Tutela seletiva e atuações governamentais

Nosso contato regular possibilitou a abertura para realização do pré-natal de Salomé que, até aquele momento, ainda se encontrava no Centro de Abastecimento com seus outros filhos. Além disso, depois de muitos diálogos, conseguimos seu tratamento para sífilis, explicando que tal doença poderia prejudicar o bebê. Salomé já tinha passado por aquilo algumas vezes, isso tinha lhe dado uma sabedoria específica, compreendia os processos melhor que nós e, naquele momento marcado por uma segurança mútua, decidiu aderir aos processos clínicos. Um papel importante para esse contato mais intenso foi realizado por sua filha Beatriz, que insistentemente reforçava nosso desejo para levá-la para realização do ultrassom entre outros cuidados médicos. Sua mediação foi fundamental nas construções dos contatos.

Certa tarde, em meio às nossas atividades institucionais, marcamos nossa ida ao posto médico, o convite foi aceito sob o reforço que somente iria se os filhos dela fossem conjuntamente. Prontamente, atendemos a sua solicitação e, no dia seguinte, seguimos para realização dos procedimentos. Naquela tarde, até a chegada no local, dialogávamos sobre coisas da vida, questões que envolviam o nascimento do bebê, projeções a respeito do futuro. Em meio à prosa existencial, fiz a seguinte pergunta: já escolheu o nome, Salomé? Naquele momento, sua pequena filha Beatriz disse que não tinham escolhido o nome ainda. Um breve silêncio ecoou. A pequena Beatriz, que no vazio, devolveu a seguinte pergunta: “qual o seu nome?”. Prontamente, respondi: “Matheus”. Depois de uma curta risada, Beatriz, em um tom de voz mais alto, anunciou: “Então, pronto, se for menino, tá escolhido, o nome do bebê vai ser Matheus”.

Retornei ao silêncio por algum tempo, Carla, a assistente social, ria com os demais, e um clima festivo tinha tomado conta do ambiente. Continuei no mutismo, ficando um pouco pensativo e, educadamente, agradeci. Logo após os risos acompanhados de palmas, Salomé adentrou no diálogo perguntando se meu nome era com H ou sem H, respondi que era com H. Então, ela disse: “mas se for menino, o meu Mateus será sem H, porque quero que seja igual ao da bíblia”. Durante o restante do percurso, ficamos pensativos, chegamos ao Centro Municipal de



Diagnóstico por Imagem (CMDI) para realização dos procedimentos, aquele dia marcaria a consolidação de nossa aproximação.

Daquele momento em diante, os contatos se intensificaram, a aceitabilidade quanto aos procedimentos de cuidado por parte de Salomé nos colocou em um lugar de proximidade e precauções. Dialogámos sobre o uso de substâncias, perspectivas de futuro e, principalmente, sobre o nascimento do filho. Sabíamos que era necessário o levantamento de uma série de demandas, com a finalidade de prover um parto e um puerpério digno para ambos.

Por esse caminho, acionamos os equipamentos de abrigamento, além de todos os exames necessários. Questões de enxoval, medicamentos, entre outros utensílios. Nesse momento, as dificuldades se intensificavam, as regras sob as quais os serviços e equipamentos são geridos não abarcavam condicionalidades mais complexas, mesmo se estas estiverem previstas judicial ou assistencialmente. O primeiro empecilho, por parte da rede assistencial, tratava-se dos dois outros filhos de Salomé. Segundo informações obtidas junto aos gestores, fomos informados que os equipamentos voltados para tal demanda não comportava uma unidade familiar, por não haver estrutura adequada para acolher uma família, não poderiam se responsabilizar pelo abrigamento. A primeira sugestão dos órgãos municipais foi indicar a separação das duas crianças da mãe, sendo que estas seriam “acolhidas” em um outro equipamento voltado para menores órfãos.

Essa notícia caiu como uma bomba na construção de nossa relação com Salomé e sua família. Em alguma medida, dentro de sua concepção, estávamos conectados com aquele tipo de metodologia, por mais que deixássemos transparente que essa não era a nossa posição. Após contornarmos a situação, dialogando intensamente com a rede socioassistencial, pré acordamos a sua estadia em uma casa de passagem. Naquele período, intensificava nossa preocupação no que diz respeito à chegada do parto e à garantia de um nascimento digno.

Semanas antes do nascimento do bebê, Salomé e sua família modificaram suas convivências de rua se deslocando para outra localidade do centro da cidade. Um fator importante a ser salientado está na ordem de nossa relação institucional junto a essa família. Cada vez que nos movimentávamos para construir uma garantia de direito, Salomé e seus filhos ficavam visados pela rede assistencial. Uma espécie de capital assistencial percorria a rede profissional e seu caso, cada vez mais, era conhecido pelos integrantes dessa área.

Quanto mais nos aprofundamos para construir um debate, deparávamo-nos com forças ideológicas concorrentes, provocando resistência e gerando como consequência visibilidade negativa ou barreiras para o desenvolvimento do trabalho. Dito de outra maneira, em toda nossa trajetória, no caso Salomé, percebemos que em determinado momento dessa construção, um tipo de visibilidade ganhava notoriedade, devido a nossa atuação enquanto agentes “cobradores de direitos”, e como efeito, o poder público se sentia obrigado a tomar uma posição frente àquela realidade, mesmo que tais decisões não levassem em consideração outras possibilidades de cuidado.

Nesse período, no qual Salomé e sua família mudou de localidade, recebeu visita de diversas autoridades, coordenadores, técnicos, policiais militares, grupos filantrópicos e da imprensa. Recordamos dos comentários emanados por parte dessas instâncias: “uma família



inteira na rua, que absurdo”. “isso é caso de conselho tutelar”, “um absurdo, em pleno século XXI”.

Nesse ínterim, recebi uma ligação, tratava-se de um profissional da guarda municipal que solicitava minha presença para um diálogo sobre Salomé e sua família. Fizemos a sugestão de levar Salomé até a sede policial, mas o agente foi taxativo, argumentando que a reunião deveria ser sem a participação da família.

Apesar da discordância, compareci ao local para saber sobre o assunto que a guarda municipal gostaria de abordar. Logo após os diálogos iniciais, o comande solicitou minha atenção para um vídeo que gostaria de apresentar. O conteúdo era oriundo das câmeras de segurança do município que há dias monitorava a família na praça pública. Vale de nota: a ida de Salomé e sua família para o centro da cidade foi acompanhada por outras pessoas em condição de rua, colaborando para construção de um nódulo social onde se intensificaram as mais diversas sociabilidades⁶.

Fiquei surpreso com o interesse da guarda municipal quanto ao monitoramento da família, continuei atento às imagens. De maneira geral, eram vídeos mostrando parte da convivência de um grupo e suas vivências de rua. A interpretações dos policiais recaiam sobre o uso de drogas, e o apelo moral de que uma mãe, junto com os filhos, não poderia estar naquela situação. Afirmaram que as crianças participavam do consumo e que iriam acionar os órgãos competentes. Em certa medida, os guardas entendiam que o fator motivador da presença daquelas pessoas estarem ali estavam intrinsecamente relacionados com todo o esforço em relação aos cuidados que estávamos traçando com partes daqueles viventes. Daquele momento em diante, a “tutela seletiva” intensificaria sua atuação.

O curioso desse episódio vincula-se com o fator da visibilidade, sendo que as imagens mostradas não surpreenderiam nenhum iniciante que minimamente conhecesse tais condições de sobrevivência. Certamente, tais narrativas estão conectadas com as moralidades já salientadas nesse texto, associando e esvaziando comportamentos ao uso de substâncias, entendendo que uma prerrogativa proibicionismo-higienista seria a melhor via para solução de tais realidades.

Não me recordo de ter tido um embate metodológico e ideológico tão expressivo até então nas minhas experiências de rua. Os argumentos utilizados pelos policiais, mesmo em tom moralizante, ecoavam com muita força em minhas subjetivações. Por mais que minha leitura sobre a situação estivesse impactada pelo fato de crianças estarem comungando de um ambiente inadequado (vinha a cabeça a preocupação etária), precisei reafirmar que um outro caminho era possível. Apontando que a proposta policial tacitamente carregava fatores que somente iriam piorar aquela situação.

Saindo da reunião, a primeira coisa que fiz foi procurar o pessoal na praça. Sentamo-nos e dialogamos veementemente sobre o que tinha ocorrido. Avisei que algumas questões estavam fora de minha alçada e que, infelizmente, não teria controle sobre algumas delas. Pedi para amenizarem sua exposição, pensando que isso poderia ser uma estratégia para atenuar a situação. Salientei que independentemente os mais vulnerados naquele momento eram eles, principalmente Salomé e sua família.



Nesse momento, fui interrompido por Salomé que dialogando conosco, teceu determinadas reflexões.

Matheus, não se preocupe não, eu já passei por isso muitas vezes. Esse povo nunca ligou pra gente, não seria agora que ia ligar. A gente já sabe como as coisas são. Eu vim pra cá, porque os mosquitos no centro de abastecimento estava nos comendo toda, e eu não quero que minha criança nasça e que esses bichos fiquem em cima. Não é a primeira vez que eu vou ter uma criança na rua. Eu já sei como vai ser (Salomé, Diário de Campo 01/11/2018).

A nossa surpresa foi a intencionalidade de ter seu filho na rua, e como uma arquitetura do parto já estava sendo criada há muito tempo. Recordo que comentei sobre tais reflexões com Carla, naquele momento, assistente social do programa que trabalhávamos. Ela comunicou que já tinha conhecimento desse trâmite, estava dialogando para apresentar a proposta de ir para o hospital para dar à luz ao bebê. Ainda salientou que Salomé já tinha comprado uma tesoura (para cortar o cordão umbilical), e que já tinha separado o dinheiro para comprar o álcool para esterilização do procedimento. A segunda surpresa estava na ordem da despreocupação intensa, certamente a vasta experiência com situações semelhantes colaboram para uma apreensão estratégica de tal realidade, relacionando um peso específico (diferente do nosso) para casos como esses.

Novamente, aparece aqui uma série de questões voltadas para um descolamento institucional fortemente marcado pela trajetória de vida de Salomé. Uma racionalização de si, fundamentada em um desprendimento de determinadas redes de apoio. Uma economia sentimental pautada na desconfiança e profundamente marcada por rompimentos afetivos. Seja com a família, em seus relacionamentos, com o filho mais velho e, por fim, com os aparelhos estatais responsáveis pela garantia de determinados cuidados.

A condição de mulher, mãe, em condição de rua, usuária de crack, cerceou uma série de patrimônio de dispositivos ao decorrer de sua vida (LAHIRE, 2014). As experiências de abusos, os traumas afetivos com seus pares e familiares colaboraram para uma estruturação de uma vivência com um baixo nível de exigência-interesse para agentes institucionais e fora do seu círculo de socialidades. Esse caráter marca profundamente suas agências no contexto de rua, e mostra, em alguma medida, pela ótica de sua existência, os mecanismos de violação e reprodutibilidade dos equipamentos e serviços voltados para essa população.

Apesar do movimento de ir para rua ter sido uma forma de esquiva para uma série de problemas encontrados por Salomé ao longo da vida, isso não significou a finalização de outras opressões. Diversas autoras, como dito anteriormente, apontam que existe um *continuum* de opressões quando se trata da questão mulher e vivências de rua. Esse fator é significativo não somente para nos atentarmos quanto a modelos mais eficazes de cuidado com essas pessoas no âmbito da rua, mas, principalmente, para compreendermos suas especificidades nas sociabilidades de rua. A pesquisadora Barros (2019) teve a oportunidade de entrevistar nossa interlocutora em seu trabalho intitulado: *Mulheres que gestam nas ruas e suas vivências de cuidado: estudo à luz da fenomenologia heideggeriana*. Selecionamos alguns trechos desse diálogo, com a finalidade de apontar os posicionamentos reflexivos aqui presentes, evidenciando como uma existência marcada por violências confecciona formas específicas de existência:



[...] A polícia comigo, por exemplo, não fala nada não, só de vez em quando que eles chegam lá e: Todo mundo levantando... Aí, eu não levanto, fico sentada lá, aí eles: E você sua desgraça, não tá vendo não, levante logo vá! Aí eu: Oxente! [...] (Salomé, entrevista concedida a Barros em 22/05/2019 (2020).

[...] Eu não gosto de dizer (fica de cabeça baixa) (em relação à violência que ocorre). Só teve um lá né? Que com a palhaçada dele tava querendo (sexo) [...] E, aí, depois ele veio cobrar a pedra dele que eu tinha fumado, aí que eu peguei e não quis pagar. Aí, ele pegou uma faca cega, dizendo que ia me furar. [...] Aí, eu disse: Depois eu pago, aí ele: Não! Agora! Então, tá bom, abri um pouco as pernas assim, e ele ficou lá (fazendo sexo), aí depois ele cansou e foi embora [...] (Salomé, entrevista concedida a Barros em 22/05/2019 (2020).

[...] Mas, o ruim é quando se tem um alguém (o companheiro) diz que tá cuidando. Mas, não tá cuidando! Só tá mais maltratando ainda, entendeu? [...] (Salomé, entrevista concedida a Barros em 22/05/2019 (2020).

Como podemos observar, determinas silencialidades e a continuidade de uma série de desafetos constituem toda uma economia sentimental de Salomé, explicando, de alguma maneira, sua forma de ser e estar no mundo.

O nascimento da criança se aproximava a cada dia, em paralelo, intensificávamos o contato com Salomé e sua família. Naquele estágio, a rede assistencial, assim como outros órgãos, já conhecia o caso, uma série de reflexões foram tecidas quanto o que fazer com aquela situação. No conselho de assistência e saúde do município, o fato foi debatido, em outras equipes de saúde, estudos foram executados. Os órgãos de policiamento incomodados com a presença daquela família nas ruas tensionavam de diversas formas sua saída. A imprensa nas rádios discutia, nos canais de comunicação disseminavam opiniões, de maneira geral, a sociedade civil, com certa similaridade, incomodava-se com as questões. Os grupos filantrópicos teciam conselhos para alma e alimentavam a carne com sopa quente e pão. Outros viventes de rua acenavam suas preocupações: “pô veio essa situação tá melando a área”.

No dia 14 de novembro de 2018, recebemos a notícia. Era véspera de um feriado nacional. Edcarlos, integrante do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) comunicava que o pequeno Mateus tinha nascido em plena Avenida Getúlio Vargas. Sob a marquise de uma loja de móveis do centro da cidade. Em depoimento a Barros (2019), discursou sobre os detalhes daquele dia:

[...] Eu mesmo fiz meu parto, quer dizer eu não né, porque a gente só abre as pernas e ele sai. A gente só tem que tirar o cordão, que nem os animais cortam, mas a gente tem tesoura, coisa para cortar, os animais tem que cortar lá com os dentes, esperar cair, sei lá. [...] Foi na Getúlio Vargas! [...] Foi ali na Praça de alimentação. Eu fui para lá porque nos Móveis Smaçaro não tem muriçoca, eu fui dormir lá, porque se eu tivesse o neném no Centro de Abastecimento, a muriçoca ia morder o neném todo logo nos primeiros dias. [...] A polícia passou lá, mas eu não fui pedir ajuda pra me levar para o hospital não. [...] Eu fiquei um pouco com medo, mas depois, eu disse, já tenho dois, vou fazer mais um. [...] Amarrei primeiro, depois cortei com a tesoura (o cordão umbilical). [...] pega a tesoura e esteriliza no álcool. Já tinha escaldado, então, esterilizei com álcool, mandei as meninas irem na farmácia esterilizar [...] (Salomé, entrevista concedida a Barros em 22/05/2019 (2020).



Não foi nenhum tipo de presságio. Salomé já tinha nos avisado o que iria fazer. E toda a sua vida, com marcas de uma existência particular, pode responder aos motivos da sua escolha. Sem ajuda médica, tinha preparado o ritual do nascimento, tinha organizado seus filhos e companheiras para esse momento crucial. E, em uma noite de garoa, deu à luz a seu quarto filho, nas ruas de Feira de Santana. Neste sentido, se a rua é uma espécie de mãe, como alguns dos seus viventes apontam, Mateus é, então, um dos seus filhos literais.

O burburinho do nascimento ganhou força no mesmo momento. A comunidade envolta (comerciantes e transeuntes), incomodada e preocupada com a situação, decidiu pedir auxílio médico. A Superintendência do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) foi acionada. Chegando ao local, prestou os atendimentos primários, solicitando por parte da mãe, Salomé, que ela e seu filho fossem direcionados para o hospital mais próximo. De forma veemente, recusou-se a ir com seu filho. O seu argumento solicitava que seus outros dois filhos fossem juntos com ela para o hospital, porém, a equipe de saúde presente se recusou a levar a família completa. Por conta desse motivo, que esconde uma série de nuances aqui abordadas, o pequeno Mateus passou sua primeira noite em uma calçada do centro da cidade.

No dia seguinte, visitamos Salomé e iniciamos um diálogo a respeito da importância de comparecer ao hospital. Recordamos que o umbigo da criança estava inflamado e, dentre outras questões, necessitava executar os trâmites burocráticos, com a finalidade de confeccionar a certidão de nascimento. Depois de muito diálogo e sob forte ofensiva do poder público municipal, que encurralou e pressionou Salomé com o conselho tutelar (retirar os filhos) e a polícia, ela decidiu comparecer ao hospital para o procedimento.

Vale ressaltar que a assistente social Carla Silva desenvolveu uma estratégia de proximidade com as crianças, visitando Salomé todos os dias no hospital e filmando mensagens dos seus outros filhos, para que ela se tranquilizasse quanto à sua segurança. As crianças continuaram na rua sob os cuidados de Açucena, uma mulher trans que, além de ajudar no parto, estava cuidando das crianças enquanto Salomé e seu filho estavam hospitalizados. Em paralelo, articulamos a saída dela para uma casa de passagem que já estávamos dialogando, explicando a necessidade das outras crianças estarem presentes também com a mãe.

Outro fato digno de nota está na ordem de como a burocracia e os poderes institucionalizados agem mediante a uma situação na qual descrevemos. Após a superação do trâmite médico para atestar a vida da criança, houve grande impasse por não ter nascido em um hospital. O Movimento Nacional da População de Rua (núcleo Feira de Santana) dialogou e conseguiu o documento para gerar a certidão de nascimento que, assim como milhões de crianças, não constou o nome do pai.

Houve-se a necessidade de assinaturas testemunhais, em que prontamente os membros do MNPR (núcleo Feira de Santana) se colocaram à disposição. Indo ao cartório de registro, questionou-se o local de nascimento da criança “de que lado da avenida ele nasceu?”. Nesse ponto, outra celeuma se estabeleceu. Sem residência fixa, característica comum para quem vive na rua (às vezes, tem que se falar o óbvio), a escritã recusou a realizar o procedimento. Depois de muito diálogo e a apresentação de termos legais que subsidiavam nossa ação, o cartório decidiu concluir o procedimento.



Salomé foi encaminhada para casa de passagem junto com os outros filhos. Mesmo com certa resistência, foi recepcionada. Nesse período institucionalizada, tive a oportunidade de conhecê-la um pouco mais, conversar com mais profundidade e descobrir uma pessoa que, apesar dos mais diversos traumas, também sorria com muita frequência. Nas visitas constantes, debruçávamo-nos sobre muitos assuntos e perspectivas de futuro. Esse ponto era primordial para pensarmos os próximos passos.

Semanas após a institucionalização, fui informado que Salomé e suas crianças voltaram para as ruas, o pequeno Mateus, no seu colo, habitava agora, novamente, a mesma região que outrora estreou no mundo. O retorno para rua significou a gota d'água para o poder público municipal, apegando-se na prerrogativa que tinha disponibilizado tudo que era possível. Acionou o conselho tutelar e junto com a polícia militar cumpriu uma ordem judicial, encaminhando as crianças para um abrigo municipal. A tutela seletiva concluiu seu procedimento. Pela primeira vez, o Estado agiu com eficácia.

Por certa ironia do destino, mais uma separação ocorreu na vida de Salomé, agora separada das crianças e judicialmente impedida de contato, vagou pelas ruas da cidade com o recém-nascido no colo. Visitou outros circuitos de rua, manteve-se em movimento muito por medo da retirada de Mateus, seu único filho sob sua guarda. Tal exercício foi em vão, tempos mais tarde, o pequeno Mateus também seria institucionalizado e a solidão dos filhos tornaria uma realidade concreta em sua vida. Felipe, seu filho mais velho, era o único que ainda matinha certo contato com a mãe, mas, por já estar mais inserido nas convivências de rua, traçava seu cotidiano com certa independência.

Com a ida de seus filhos para o abrigo, o contato com Salomé se tornou paulatinamente mais escasso. Por muitas vezes, fomos ao abrigo visitar as crianças, dialogar com a direção para apontar outras possibilidades. Certa feita, conseguimos levar a mãe para ver os filhos, sob o apelo de que tal fratura prejudicaria demais a relação familiar. O encontro foi traumatizante, as crianças com a partida da mãe demonstraram desespero e muita irritação. Ficamos questionando se tínhamos feito a coisa correta, mais uma vez. O abrigo, em certa medida, defendia uma ruptura total, balizando-se no histórico de Salomé e na aplicação de uma ascese da distância como forma de internalização de uma outra realidade por parte das crianças.

Mesmo assim, o Movimento de Rua conseguiu que Salomé recebesse um auxílio para visitar seus filhos com regularidade (sob o cumprimento de determinadas restrições). Mantendo o argumento de que esse vínculo não poderia ser quebrado e que sua continuidade poderia possibilitar a diminuição das fragilidades dos laços afetivos⁷. Por muitas vezes, esse auxílio não chegou, mesmo assim, a mãe caminhava durante horas para poder ir ver seus filhos. Com o tempo, diversas barreiras foram sendo impostas a tais relações, o desgaste de cada visita e as consequências de uma transformação radical no cotidiano dessas pessoas tiveram como consequência um gradativo distanciamento. Fortemente fomentado pelas barreiras institucionais, tal como pela própria dinâmica de Salomé nas ruas de Feira de Santana.

Cercaram-se os encontros, instaurou-se a distância, e Salomé, mais uma vez, retornou para uma sensação que há muito anda ao seu lado. Dando continuidade aos aprendizados e modelos de vida a sua disposição, soubemos que pouco tempo depois Salomé procurou outra



cidade e tomou novos caminhos. Seguiu sua jornada, ininterrupta até agora, continuou caminhando, ato que desde adolescente não deixou de fazer. Fugindo? Se encontrando? Não sabemos. Vivendo, com certeza, da forma que pode, do jeito que dá, carregando tanta coisa no coração. Quando retomamos o assunto para escrever essas linhas, buscamos saber mais uma vez a situação das crianças e da mãe do retrato aqui relatado. Informaram-nos que uma tia distante assumiu a guarda do pequenos e levou todos para outra cidade. De Salomé não tivemos notícias. Talvez esteja por aí, caminhando. Torcemos para que um dia esse estradar nos mande boas novas.

Considerações finais

Como podemos observar, por via dos momentos vivenciados com Salomé, sua escolha quando diz respeito as formas de experienciar a vida nas ruas, é fortemente estruturada pelo afastamento relativo da economia institucional voltada para população de rua. O fato de não querer acessar equipamentos e serviços está estruturado por dois movimentos concomitantes. O primeiro diz respeito a sua trajetória de vida, marcada pelos mais diversos desafetos e pela violência de gênero. Tais opressões, como salientado no texto, iniciaram-se em um círculo social mais próximo. Esse fator, em parte, explica seu afastamento familiar, e a procura da rua enquanto um local de distanciamento de tais subjugações. O segundo, conecta-se com sua sensibilidade ao acessar tais equipamentos e serviços, encontrando, de uma forma similar, as mesmas violências sentidas em outros círculos sociais de sua vida.

Tal leitura nos oferece, de forma processual, como os dispositivos de opressão são ressignificados para cada contexto. Passando por formas de subjugação em ambientes sociais mais restritos, até mesmo aos aparelhos institucionais do Estado. Tal realidade é operacionalizada de diversas maneiras, e são reestruturadas conforme a sua necessidade de adequação.

Ademais, outras compreensões podem ser apreendidas via Salomé. Sua relação com o crack, ou mesmo, a construção de suas sociabilidades na rua, estão engendradas sob o impacto de sua trajetória enquanto mulher. Malheiro (2020), apontou em seus estudo que, o uso de substância pode significar medida atenuantes em realidades marcadas pela opressão. Não estaria Salomé, atribuído sentido ao seu uso com o intuito de minimizar realidades degradantes? O fluxo que tracejou seu caminho para vida na rua não pode ser encarado como uma válvula de escape de dores sentidas em outras esferas de sua vida? Não seria nesse caso, a rua, a construção de um outro espaço-existência? (SANTOS, 1979)

Ao certo, as mentalidades hegemônicas por vezes nos impendem de pensar determinados comportamentos sociais enquanto potencialidades reais de sobrevivência. Em parte, essa leitura que invisibiliza fatores positivos nas escolhas de tais agentes são impactados por narrativas concorrenciais que entendem tais relações por uma ótica bioética e moralizante. Estigmatizando posturas no mundo que, muitas vezes, são responsáveis por um grau relativo de sobrevivência desses sujeitos

Certamente a acentuação de uma leitura a contrapelo não significa atenuar realidades sentidas, realidades essas marcadas pelo racismo, sexismo, violências institucionais. O próprio



retrato que construímos de Salomé nos apontou para existência de tais fatores. Revelando como a intensidade de tais mecanismo de poder atravessam as vivências de rua.

Essa realidade tão gritante, e sentida com tanta vivacidade, pode ser observada pela quantidade de agentes, equipamentos e serviços estiveram orbitando o seu caso até o nascimento de Mateus. Toda uma economia institucional “disponível”, mas, que, no entanto, mostraram que o cerne de sua atuação, o que funciona melhor são as mentalidades resolutivas apegadas na reprodutibilidade da ineficácia e na distinção estigmatizante.

Referências bibliográficas

ASSIS, J. F. Interseccionalidade, racismo institucional e direitos humanos: compreensões à violência obstétrica. **Serv Soc Soc.**, n.133, p. 547-565, 2018.

BARROS, K. C. C. **Mulheres que gestam nas ruas e suas vivências de cuidado: estudo à luz da fenomenologia heideggeriana.** 2019. 178f. Dissertação (Mestrado Profissional em Enfermagem), Universidade Estadual de Feira de Santana - Feira de Santana, 2019.

BUTLER, J. Vida precária. Contemporânea. **Revista de Sociologia da UFSCar**, n.1, p. 13-33, 2011.

DI FLORA, M. C. **Mendigos: por que surgem, por onde circulam, como são tratados?** Petrópolis – RJ: Vozes, 1987.

GIORGETTI, C. **Moradores de rua: uma questão social?** São Paulo: Fapesb Educ, 2006.

FRANGELLA, S. M. **Corpos errantes urbanos: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo.** São Paulo: Annablume, Fapesp, 2009.

FREITAS, C. J. **Os indesejáveis: agentes públicos e a gestão da mobilidade de trecheiros e pessoas em situação de rua.** 2014. 189 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Estadual de São Paulo – UNESP, São Paulo, 2014.

FOUCAULT, M. **Segurança, território e população.** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GONZALEZ, L. Por um feminismo afrolatinoamericano. **Revista Isis Internacional**, v. 9, p. 133-141, 1988

LAHIRE, B. **Dossiê.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.

LAHIRE, B. **Retratos sociológicos: disposições e variações individuais.** Porto Alegre: Artmed, 2004.

LERNER, Gerda. **A Criação do Patriarcado: História da opressão das mulheres pelos homens.** São Paulo: Cultrix, 2019.



MALHEIRO, L. S. B. **Tornar-se mulher usuária de crack**. Rio de Janeiro: Telha, 2020.

MOURA, C. **Sociologia do negro brasileiro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2020.

SANTOS, M. **Espaço e Sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SILVA, M. L. L. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.

¹ Polo mercantil marcado pelo intenso comércio dos mais variados produtos. O Centro de Abastecimento de Feira de Santana – Bahia localiza-se na região central da cidade, sendo um território fortemente marcado por socializações de pessoas com experiências de rua. Outro fator digno de nota, diz respeito a presença de uma economia institucional voltada para essa população. Nas mesmas mediações encontramos, abrigo, Centro Pop (Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua), Restaurante Popular, dentro outras possibilidades laborais e de sobrevivência desse público.

² Caso Salomé, no sentido estrito, percorre um certo período de sua gestação e meses após der dados à luz em praça pública, na cidade Feira de Santana. Para maiores detalhes: <https://www.acordacidade.com.br/noticias/186028/duas-familias-vivem-ha-tres-meses-na-praca-de-alimentacao-mulher-teve-bebe-no-local.html?mobile=true>. acessado em: 06/01/2021

³ Frangella (2009) evidenciou que crianças e adolescentes com experiências de rua costumam ter mais fluidez nos circuitos de rua, caracterizando esse perfil por uma mobilidade mais acentuada na urbe.

⁴ O período se refere ao seu pós-parto. Após longa repercussão sobre o nascimento de uma criança em praça pública, dialogamos com Salomé para passar uns dias em uma instituição, com a finalidade de repousar com seu bebê recém-nascido.

⁵ O sentido adotado em nosso texto se restringiu à transformação da nomenclatura adotada a partir da década de setenta do século vinte, atribuída à segunda onda do feminismo ocidental, em que aponta a cultura patriarcal enquanto um sistema de opressão histórico e que ganha contornos específicos no contexto da economia capitalista (LERNER, 2019).

⁶ O fator migratório também estava interligado com o aumento da violência no circuito do Centro de Abastecimento. Relatos de conflitos envolvendo o tráfico de drogas, tal como a insatisfação dos comerciantes com a presença das pessoas de rua, intensificou o clima de hostilidade, forçando a população migrar temporariamente para outro local.

⁷ Estritamente nesse ponto, observamos que existe um paradigma vigente não somente nos mecanismos governamentais de controle e assistência a essa população, como também em boa parte da tradição acadêmica voltada para essa temática. O paradigma da “saída das ruas”. Se observarmos as construções das políticas públicas, e para não ser imprudente, das narrativas de pessoas que se encontram nessa condição, observamos que a solução buscada, como eixo metodológico e resolutivo, tem sempre como pano de fundo a transformação de determinada situação. Queremos apontar com isso que há uma tradição que vê nas existências de rua uma espécie de contradição genuína, fruto de determinadas desigualdades e consequências diretas de diversos aspectos sociológicos, econômicos, psicológicos entre outros. De fato, é incontornável não pensarmos tais fenômenos por tais ótica, afinal de contas, há nessas relações impactos profundos nas formas de se vivenciar tais experiências de-na rua. Todavia, o que estou querendo apontar está na ordem de um questionamento que tem como base um suposto limite epistemológico (no sentido do pensamento e das resolutividades) que tende por diversos motivos justos, diga-se de passagem, tratar a “coisa” como problema. Sair das ruas, em todos os casos, significa a solução, o procedimento mais eficaz para se lidar com o fenômeno rua? Até que ponto essa diretriz, fíncada na metodologia da “sair das ruas” não é responsável pelos diversos limites encontrados nas políticas e nos equipamentos públicos voltados para essa população? Sair das ruas, de fato, é a melhor opção e o desejo de todos que vivenciam essa realidade? Observem que tais questionamentos não têm o desejo de contrapor o pleonasma “viver nas ruas é um ato de violência”. Distante dessa prerrogativa, tentamos acenar para uma linguagem estruturada historicamente dentro desse debate, e que, em certa medida, influência a construção de um repertório imenso de se lidar com esse público. Se não tratássemos a “saída das ruas” como o fim em si, como lidaríamos com tais realidades?



Atendimento jurídico às pessoas em situação de rua: um balanço sobre a experiência da Defensoria Pública e as exigências decorrentes da pandemia

Legal assistance to homeless people: an assessment of the experience of the Public Defender's Office and the demands arising from the pandemic

Wilherson Carlos Luiz

Agente de Defensoria Pública - Sociólogo

wcluiz@defensoria.sp.def.br

Joaquim Pedro Gomes da Rocha Ferraz Pereira

Colaborador da Rede Rua - Advogado

jocaceni@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa as circunstâncias em que o atendimento jurídico voltado à população em situação de rua tem sido realizado pela Defensoria Pública nos últimos dez anos. Explica como as condições sócio econômicas têm impactado esse atendimento, destacando como a pandemia de Covid-19, e as exigências sanitárias de distanciamento social, impuseram novas modalidades de atendimento que dificultam o acesso dessa população aos direitos constitucionalmente previstos. A partir da análise do funcionamento de um serviço presencial durante o período de pandemia, avalia que no cenário pós-pandêmico será necessário adequar as estratégias de atendimento, priorizando a atuação interdisciplinar e intersetorial para que novas modalidades de exclusão social como a exclusão digital, não dificultem ainda mais o exercício da cidadania e o acesso a direitos.

Palavras-chave: Pessoas em situação de rua. Exclusão social. Cidadania.

Abstract

This article analyzes the circumstances in which legal assistance aimed at the homeless population has been carried out by the Public Defender's Office in the last ten years. It explains how socio-economic conditions have impacted this service, highlighting how the Covid-19 pandemic, and the sanitary requirements of social distancing, have imposed new modalities of service that make it difficult for this population to access constitutionally established rights. Based on the analysis of the functioning of a face-to-face service during the pandemic period, it is estimated that, in the post-pandemic scenario, it will be necessary to adjust service strategies, prioritizing interdisciplinary and intersectoral action so that new modalities of social exclusion, such as digital exclusion, do not make the exercise of citizenship and access to rights even more difficult.

Keywords: Homeless people. Social exclusion. Citizenship.



Defensoria Pública e população em situação de rua

Em 2021 o atendimento jurídico para a população em situação de rua realizado pela Defensoria Pública de São Paulo - DPESP completou 10 anos como atividade sistemática e contínua dentre os atendimentos realizados pela instituição. Durante essa década de atividade contínua e ininterrupta foi possível à Defensoria Pública se aproximar e apreender diversas questões que concorrem para conformar o *estado de coisas inconstitucional*¹ que envolve as políticas públicas e os serviços oficiais destinados a essa parcela da população, que em muitos casos a mantém em condições de subcidadania².

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. (LUIZ, 2017, p. 72)

Historicamente, as principais demandas que surgem no atendimento jurídico para população em situação de rua são principalmente relacionadas às políticas socioassistenciais, como falta de vagas em serviços públicos de acolhimento ou denúncias sobre a má-qualidade na prestação dessa política, com desligamento e transferências arbitrárias ou abusivas. A cidade de São Paulo, embora com economia dinâmica e orçamento bilionário, executa de maneira extremamente precária sua política socioassistencial de acolhimento emergencial, inexistindo na prática uma política de moradia permanente voltada para este público. Outras demandas recorrentes dizem respeito à documentação civil, além de questões de competência da justiça estadual como ações cíveis e criminais. Por vezes também surgem demandas relacionadas a casos de violência policial ou por seguranças privados. Também são frequentes demandas trabalhistas e matérias que são de competência da justiça federal, como as ações em face do INSS - demandas previdenciárias, BPC/LOAS (Benefício de Prestação Continuada) -, demandas de inscrição em CADÚnico ou de benefícios sociais como Bolsa Família, de levantamento de FGTS.

Ressalte-se que, em muitos casos, a maioria das demandas deveriam ser atendidas primeiramente por outros órgãos e instituições, mas muitas vezes, dada a dificuldade das pessoas hipervulneráveis sustentarem suas demandas perante os órgãos oficiais responsáveis, essas questões de natureza administrativas chegam com frequência à Defensoria Pública, demandando encaminhamentos extrajudiciais para a sua resolução.



Se ao longo dessa última década as demandas pouco mudaram em sua natureza e frequência, o mesmo não se verificou em relação à quantidade. Principalmente devido às condições sociopolíticas e econômicas que agravaram ainda mais os percalços e privações que submetem quem se vale das ruas para sobreviver. O atual contexto econômico e social do país tem se agravado de maneira mais opressora sobre as camadas mais pobres e vulneráveis socialmente, que necessariamente precisam de políticas públicas abrangentes e bem estruturadas para diminuir os efeitos da perda de emprego e renda. Nos últimos anos, diante do avanço da pauta econômica neoliberal, em especial com a Emenda Constitucional nº 95/2016, com retirada de investimentos do Estado em direitos sociais, e o avanço de ideologias conservadoras e falsamente meritocráticas, tem aumentado o número de pessoas e famílias em situação de rua, incrementando as violências sofridas e a sobreposição de vulnerabilidades por esse grupo populacional em todo o país.

De acordo com levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA³, estima-se que a população em situação de rua cresceu 140% entre os anos de 2012 e 2020, chegando a quase 222 mil brasileiros em março de 2020, com nítida tendência de aumento com a crise econômica acentuada pela pandemia da Covid-19. A análise constatou que a maioria dos moradores de rua (81,5%) está em municípios com mais de 100 mil habitantes, principalmente das regiões Sudeste (56,2%), Nordeste (17,2%) e Sul (15,1%).

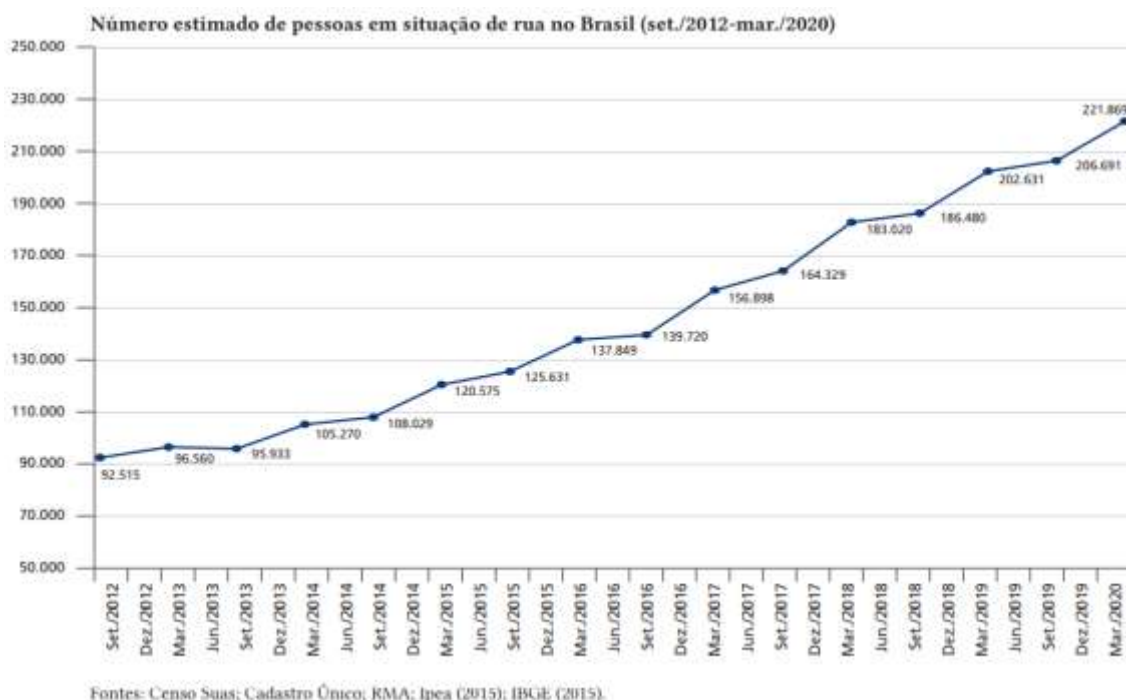


Gráfico 1- Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020) – IPEA



Segundo outro estudo do IPEA⁴, a distribuição de renda nos anos 2010 configura uma década perdida para a pobreza e desigualdade. A renda média cresceu quase 7% entre 2012 e 2014 e despencou mais de 3% em 2015, mantendo-se estagnada até 2017 e, finalmente, aumentando 4% em 2018. Perdas e ganhos, contudo, foram distribuídos de modo muito desigual. Mais de 80% do crescimento observado entre 2015 e 2018 ficou nas mãos dos mais ricos. Enquanto a renda per capita dos 5% mais ricos subiu quase 9% no período, a metade mais pobre mais população viu sua renda média encolher 4%. Esses efeitos foram sentidos pelo mercado de trabalho em relação à queda da renda média da população, tanto pelo aumento do desemprego quanto pela queda de salários.

Nesse momento de crise econômica e social, com empobrecimento generalizado da classe trabalhadora, a insuficiência da rede de proteção social se fez sentir de maneira bastante acentuada. As rendas oriundas do PBF, do BPC e do seguro-desemprego foram muito limitadas na contenção do estrago causado pelo mercado de trabalho. Nossa rede de proteção social, em vez de agir quando mais se precisou dela, ficou refém da situação fiscal difícil, de limitações de desenho e da falta de poder político de seus beneficiários. Com isso, esses mecanismos de proteção contra a pobreza e o desemprego tiveram contribuição praticamente nula para atenuar os efeitos da crise. Os pesquisadores demonstraram que o inchaço do desemprego e a queda dos salários foram os vilões da tragédia que atingiu milhões de famílias e multiplicou o número dos sem-teto nas grandes cidades.

Ainda não há dados oficiais sobre crescimento da população em situação de rua na cidade de São Paulo após a decretação da pandemia em março de 2020 (muito embora o crescimento dessa população seja verificável com uma simples caminhada pela Centro da cidade), mas os dados disponíveis sobre o período imediatamente anterior à pandemia, não deixam dúvidas sobre o crescimento desse segmento populacional⁵.

Ano	Acolhido	Rua	Total	Ano	Acolhido	Rua	Total
2000	3.693	5.013	8.706	2000	42,42%	57,58%	100,00%
2009	7.079	6.587	13.666	2009	51,80%	48,20%	100,00%
2011	7.713	6.765	14.478	2011	53,27%	46,73%	100,00%
2015	8.570	7.335	15.905	2015	53,88%	46,12%	100,00%
2019	11.693	12.651	24.344	2019	48,03%	51,97%	100,00%

Tabela 1, Pessoas em situação de rua entre 2000 e 2019. Cadastro Único do Ministério da Cidadania: 33.292 famílias em situação de rua no município de São Paulo (mês de referência: dezembro de 2019).

Situação Ano	Acolhido		Rua		Total	
	Nº de pessoas	Variação anual	Nº de pessoas	Variação anual	Nº de pessoas	Variação anual
2000	3.693		5.013		8.706	
2009	7.079	7,50%	6.587	3,08%	13.666	5,14%
2011	7.713	4,38%	6.765	1,34%	14.478	2,93%
2015	8.570	2,67%	7.335	2,04%	15.905	2,38%
2019	11.693	8,08%	12.651	14,60%	24.344	11,23%

Tabela 2, Variação da quantidade de Pessoas em situação de rua entre 2000 e 2019.



Ano	População	Varição anual
2000	31.302.756	
2009	33.112.770	1,88%
2011	33.910.878	3,59%
2015	34.512.360	1,32%
2019	36.756.069	4,76%

Tabela 3, Variação da população geral da cidade de São Paulo entre 2000 e 2019.

Então, é sobre esse contexto social de crescimento exponencial de pessoas e famílias em situação de rua, agravada pela crise sanitária e humanitária da pandemia de Covid-19, que o atendimento jurídico à população em situação de rua precisou se adequar, tendo que se adaptar diuturnamente para fazer frente à demanda sempre crescente. Demanda essa que aumentou drasticamente ao longo do período de realização da atividade, haja vista que as taxas de crescimento das pessoas em situação de rua são mais elevadas do que a variação do crescimento populacional geral, conforme elucidam os dados do último censo da população em situação de rua da cidade de São Paulo expostos nas tabelas acima.

Abordagem do fenômeno da população em situação de rua redimensionado a partir da experiência acumulada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo

A organização do atendimento voltado exclusivamente para a população em situação de rua foi a política pública estabelecida pela instituição para facilitar o acesso à DPESP aos cidadã/os que dela mais necessitam. Ademais, 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.

O Brasil é um Estado Democrático de Direito, cuja Constituição Federal assegura uma ampla gama de direitos fundamentais sociais (artigos 6º, 196, 203, 205, 225 entre outros da Constituição Federal de 1988). Constitui-se como fundamentos da República Federativa do Brasil, a cidadania e a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, incisos II e III, CF 1988). Constituem ainda, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, incisos III e IV, CF 1988). Reforçando estes fundamentos e objetivos da República, o ordenamento jurídico brasileiro se mantém aberto a recepcionar os direitos e garantias assegurados pelo regime jurídico dos direitos humanos internacionais (Art. 5º, §§ 2º e 3º, CF 1988).



A despeito do respaldo constitucional e da adesão do Brasil aos principais tratados internacionais de proteção e promoção aos direitos econômico, sociais e culturais, observa-se que expressiva parcela da população brasileira se encontra alijada do efetivo gozo dos direitos assegurados nacional e internacionalmente. Especificamente aos cidadãos em situação de rua, grupo social em condição de extrema vulnerabilidade social, a violação de direitos que asseguram uma vida com dignidade é quase absoluta.

A Defensoria Pública é definida pelo arcabouço constitucional como instituição permanente e essencial à Justiça, estabelecida como expressão e instrumento do regime democrático, devendo prestar assistência jurídica integral e gratuita, promover direitos humanos e tutelar, em todos os graus, judicial e extrajudicialmente, os direitos individuais e coletivos das pessoas necessitadas, dessa forma, a Defensoria Pública se apresenta como instituição central para inclusão jurisdicional das pessoas em situação de rua. Ou seja, de acordo com esta conformação constitucional, a Defensoria Pública se apresenta como a instituição eleita pelo *Estado-sistema* para promover e reparar direitos humanos das pessoas em maior situação de vulnerabilidade. Segundo Abrams (2006), Estado-sistema são as representações das partes constitutivas do Estado moderno que se materializam em instituições, práticas, relações e estabelecimento de vínculos entre as pessoas e o Estado. Analisando a questão pelo prisma de pessoas com sobreposição de vulnerabilidades, Escóssia identifica a materialização das práticas do Estado-sistema como os atos que tornam as pessoas

(...) legíveis e localizáveis dentro de um determinado grupo populacional. Sobre essas pessoas legíveis o estado-sistema tem controle, mas garante a elas acesso a políticas públicas – o que permite o entendimento do documento como chave para acesso a direitos (...). (ESCÓSSIA, 2019, p. 6)

Desde o início do atendimento se cogitou a possibilidade de a Defensoria Pública conseguir trazer às pessoas em situação de rua à proteção efetiva desses mecanismos e instrumentos de promoção de direitos, tornando-as legíveis às ações estatais, sobretudo às políticas públicas. Legibilidade, segundo Das e Poole (2004) é um conceito que exprime a emergência de necessidades que retiram as pessoas das estratégias de sobrevivência construídas à margem da sociedade mais abrangente. Isto é, obrigatoriamente as estratégias de sobrevivência e as experiências de informalidade cotidianamente mobilizadas por essas pessoas, não mais se prestam a garantir recursos mínimos de sobrevivência, impondo-se a busca de alguma atuação estatal que assegure o acesso aos recursos de sobrevivência que sua vida à margem não mais assegura, ou seja, é uma estratégia de governamentalidade que submete e controla, mas ao mesmo tempo tem o condão de oferecer algum benefício. A busca pela regularização de documentos pessoais e cadastro de benefícios sociais são exemplos óbvios de busca por legibilidade.

Com o agravante da tragédia sanitária da pandemia de Covid-19, às exigências de afastamento social se fizeram sentir de maneira acentuada nos usuários das políticas públicas. Sobre a população em situação de rua seus efeitos foram dramáticos, pois os postulantes a usuários desse atendimento, se viram de uma hora para outra obrigados a se adaptarem abruptamente às novas tecnologias de comunicação para minimamente se tornarem legíveis e conseguirem acessar qualquer serviço público. Com o atendimento das Defensorias Públicas não foi diferente.



Se em contexto de normalidade sanitária e democrática o ideal de trazer as pessoas em situação de rua à proteção dos instrumentos e mecanismos de direitos humanos nunca chegou nem perto de ser alcançado, em situação de emergência sanitária e ameaças golpistas constantes de rompimento da institucionalidade democrática, a pretensão inicial se mostra cada dia mais distante. Todavia, o acúmulo e expertise desenvolvido pela Defensoria Pública nesses dez anos de atendimento sistemático permitem incidir de maneira estratégica sobre o fenômeno da população em situação de rua.

A realidade que submete as pessoas em situação de rua às condições da subcidadania se materializam como demandas todos os dias nos canais de atendimento da Defensoria Pública, e durante a pandemia de coronavírus foram agravadas pela sobreposição de vulnerabilidades que acometem essas pessoas, como a exclusão digital. Conhecer essa realidade prática, e como as políticas públicas e seus agentes funcionam, favorece o diálogo profícuo entre instituições e órgãos responsáveis, estimulando boas práticas, como a elaboração, proposição e monitoramento de políticas públicas.

O fenômeno da situação de rua é um dado da realidade de qualquer metrópole brasileira. Mesmo sendo um fenômeno de extrema complexidade que demanda abordagens intersetoriais e interdisciplinares, exigindo respostas plurais e articuladas, observa-se que os poderes públicos responsáveis por implementar as estratégias e políticas públicas de enfrentamento ao fenômeno pouco realizaram nos últimos anos para enfrentar a questão de maneira articulada para conformar uma verdadeira política pública, definida conforme Soares como

(...) um modelo prescritivo e prospectivo de decisões articuladas, capaz de descrever um conjunto sistemático de ações, simultâneas e sucessivas, a ser compreendido (ou já em curso) por uma agência pública (ou uma rede de agências públicas) e executando em consonância com os marcos legais vigentes, visando à realização de metas definidas em conformidade com os mandamentos constitucionais e interpretações legítimas do interesse comum, valendo-se da mobilização de recursos humanos e materiais e de mecanismos institucionais disponíveis em seu âmbito de autoridade e/ou passíveis de acesso por intermédio de parcerias ou acordos cooperativos. (SOARES, 2019, p. 93)

Especificamente sobre seu escopo de atuação, a Defensoria Pública ainda não conseguiu desenvolver uma política de acesso à justiça para esse segmento populacional que absorva e encaminhe as demandas cotidianas de maneira articulada e abrangente, envolvendo e acionando no processamento dessas demandas todas as agências responsáveis pelo atendimento sócio jurídico das pessoas em situação de rua. Ou seja, a Defensoria Pública e os demais parceiros da rede de atendimento às pessoas em situação de rua ainda não foram capazes de estabelecer uma estratégia intersetorial e interdisciplinar de atuação que traduza sinergicamente os esforços e trabalhos realizados individualmente pelas agências em fluxos de atendimento que eliminem ou ao menos diminua significativamente a *síndrome do balcão*.

A ideia de intersetorialidade para o adequado atendimento jurídico às pessoas em situação de rua é defendida pelo defensor federal Renan Vinicius Sotto Mayor de Oliveira, nos seguintes termos:

Se a população mais vulnerável possui dificuldades em se reconhecer como titular de direitos e acionar o Sistema de Justiça, tal situação é ainda mais complexa quando envolve pessoas em situação de rua, em virtude das múltiplas vulnerabilidades que as caracterizam. Por esse motivo, cabe à



Defensoria Pública propor estratégias para esse público que não é alcançado pelo modelo tradicional de assistência jurídica. Desse modo, a intersetorialidade parece ser uma ferramenta para a garantia efetiva de direitos das pessoas em situação de rua.

Considerando a heterogeneidade e complexidade das demandas da população em situação de rua, é necessária a articulação de várias políticas públicas para que se possa garantir a possibilidade de saída das ruas ou, até mesmo, algum nível de dignidade enquanto estiverem nessa situação. Se o fenômeno é complexo, a resposta não poderá ser única, mas múltipla, pela articulação de diversas políticas públicas. (OLIVEIRA, 2019, p. 64)

A Defensoria Pública, em relação às pessoas em situação de rua, ainda não conseguiu dar concretude ao que dispõe sua atribuição constitucional de “promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados”. Isto é, não existe um fluxo de atendimento com processos de trabalho definidos e publicamente conhecidos que envolva e ofereça respostas rápidas, articuladas e eficientes entre todas as agências, de todas as instâncias, para que as pessoas não fiquem perambulando de porta em porta, a procura de regularização da situação documental, informações e certidões de processos judiciais, cadastros para benefícios previdenciários e assistenciais, atendimento médico, vagas de acolhimento, denúncias de violências institucional, etc., reproduzindo o que Escóssia (2019) define como *síndrome do balcão*

Disse perceber, nos relatos das pessoas que buscavam o registro, como elas tinham percorrido vários lugares em busca do documento. Em suas palavras: “Cada vez que alguém se dirige a um balcão do serviço público para tirar o registro de nascimento, ouve que não é ali. Então a busca recomeça. É a síndrome do balcão”. Com esta expressão, que incorporo a esta pesquisa como categoria nativa, a assistente social se referia às dificuldades enfrentadas por quem buscava documentos e, especificamente, ao modo como o funcionamento dos balcões – usados por ela como sinônimos de instâncias estatais – atrasava a busca. (ESCÓSSIA, 2019, p. 48)

Da experiência acumulada no atendimento jurídico voltado à população em situação de rua pela Defensoria Pública é possível constatar empiricamente as diversas formas que a cidadania brasileira já foi abordada e adjetivada em teoria. Teresa Caldeira denomina de cidadania disjuntiva a convivência de massiva violação de direitos humanos concomitantes à expansão dos direitos da cidadania.

A violência e o desrespeito aos direitos civis constituem uma das principais dimensões da democracia disjuntiva no Brasil [...] chamamos atenção para o processo contraditório de simultânea expansão e desrespeito aos direitos da cidadania, [...] A cidadania brasileira é disjuntiva porque, embora o Brasil seja uma democracia política e embora os direitos sociais sejam razoavelmente legitimados, os aspectos civis da cidadania são continuamente violados. (CALDEIRA, 2000, p. 343).

O antropólogo James Holston define a cidadania brasileira como “cidadania diferenciada”. Holston (2013) afirma que a cidadania brasileira se caracteriza pela incorporação e distribuição de direitos via Estado, porém para acessá-los as pessoas devem cumprir alguns requisitos que os capacite ao exercício, ou seja, ao mesmo tempo que os direitos previstos são universais e extensíveis a todas as pessoas, somente alguns conseguem acessá-los. A distribuição



desigual de direitos e a dificuldade de exercício para amplas parcelas da população, aprofunda e consolida desigualdades históricas.

A impossibilidade de fruição dos direitos de cidadania previstos constitucionalmente por amplas parcelas da população foi descrita por Neves (1994) através da ideia de subintegração/subcidadania. O autor explicita como os direitos previstos no ordenamento jurídico são desigualmente acessíveis, dependendo principalmente do estrato social a qual pertença a pessoa. Enquanto que para alguns os direitos fundamentais previstos são plenamente assegurados e acessíveis, para outros, as condições fáticas de exclusão social e jurídica, tornam impossíveis a fruição dos direitos de cidadania.

Do lado dos subintegrados, generalizam-se as relações concretas em que não têm acesso aos benefícios do ordenamento jurídico, embora eles permaneçam dependentes de suas prescrições impositivas. Portanto, os subcidadãos não estão excluídos. Embora lhes faltem as condições reais de exercer os direitos fundamentais constitucionalmente declarados, não estão liberados dos deveres e responsabilidades impostos pelo aparelho coercitivo estatal, submetendo-se radicalmente às suas estruturas punitivas. Os direitos fundamentais não desempenham papel relevante no horizonte do seu *agir e vivenciar*, sequer quanto à identificação de sentido das respectivas normas constitucionais. Para os subintegrados, os dispositivos constitucionais têm relevância quase exclusivamente em seus efeitos restritivos da liberdade. E isso vale para o sistema jurídico como um todo: os membros das camadas populares "marginalizadas" (a maioria da população) são integrados ao sistema, em regra, como devedores, indiciados, denunciados, réus, condenados etc., não como detentores de direitos, credores ou autores. Mas, no campo constitucional, o problema da subintegração ganha um significado especial, na medida em que, com relação aos membros das classes populares, as ofensas aos direitos fundamentais são praticadas principalmente nos quadros da atividade repressiva do aparelho estatal. (NEVES, 1994, p. 261)

É sobre essa compreensão dos problemas verificados e proposição de readequação de estratégias de atendimento já em curso, que uma instituição com as atribuições da Defensoria Pública, além de contribuir para amplificar novas abordagens para a questão, contribuindo na identificação de elementos novos, pode favorecer a articulação intersetorial para enfrentar o fenômeno da situação de rua. A análise conjuntural deve necessariamente articular e amalgamar conhecimentos estabelecidos e a descoberta de novas possibilidades de intervenção, como escreveu o sociólogo Herbert de Souza (1984). A Defensoria Pública ao se apropriar dessa nova compreensão sobre o perfil e necessidade das pessoas em situação de rua e, levando seu repertório de atuação e atribuições institucionais à abordagem do problema, tem muito a contribuir na readequação e requalificação da abordagem ao fenômeno da situação de rua.

Ante esse diagnóstico, no próximo tópico discorreremos com exemplos práticos e na conclusão analisaremos o papel que a Defensoria Pública pode exercer para atacar as manifestações concretas dos traços caracterizadores da *subintegração/subcidadania* e das *cidadanias disjuntiva e diferenciada*.



Dificuldades enfrentadas pelas pessoas em situação de rua durante a pandemia verificadas da perspectiva do atendimento presencial de um serviço emergencial

Com as exigências sanitárias do afastamento social e a imposição do atendimento remoto para muitas atividades que antes eram realizadas presencialmente, as pessoas em situação de rua tiveram que precariamente adaptarem suas condições de vida à nova realidade. A análise do funcionamento de um equipamento emergencial criado durante a pandemia expõe de maneira bastante objetiva as características que rebaixam as pessoas em situação de rua à condição de subcidadãos.

A quadra do sindicato dos bancários, localizada na rua Tabatinguera (próximo à praça da Sé), transformou-se desde agosto/2020 em sede de um trabalho de distribuição de refeições que visa atender às necessidades da população em situação de rua da região central de São Paulo. O projeto foi uma parceria entre Sindicato dos Bancários, Associação Rede Rua e Movimento Estadual da População em Situação Rua, (em março/2021 o Movimento Estadual da População em Situação Rua deixou de compor a parceria).

A Rede Rua é uma associação civil que lida com a população em situação de rua há mais de 40 anos, sua atuação sempre manteve autonomia com relação ao poder público e é marcada pelo ativismo político através de projetos como a *Chapelaria Social* (na região do Brás) e uma forte comunicação social sobre o tema, principalmente com o jornal “*O Trecheiro*”⁶.

Desde o início, a ideia do projeto não era somente fornecer alimentação às pessoas em situação de rua que buscavam a quadra, mas também, no limite da capacidade da parceria, orientar as principais demandas socioassistenciais e eventualmente jurídicas das pessoas que frequentavam o local. Assim, no decorrer do trabalho, mais serviços passaram a ser prestados de acordo com urgência mostrada na quadra: bazar de roupas, atendimento e orientação de saúde feito pelo Consultório na Rua e atendimento social e jurídico a partir de fevereiro/ 2021.

A assistência jurídica prestada na quadra consiste no atendimento realizado por um advogado uma ou duas vezes por semana. Em cada dia de orientação jurídica são atendidos cerca de 20 a 25 pessoas, em geral em situação de rua, que seguem o perfil já mostrado pelos censos municipais: homem, sem vínculos familiares, vive só, acima de 40 anos, baixa escolaridade e desempregados. Nesse atendimento chega todo tipo de demanda, desde a busca pelo resgate de vínculos com familiares por telefone/rede sociais até consulta jurídica em processo penal com mandado de prisão expedido.

Entre os serviços ofertados que contemplam o alcance, estrutura e capacidade do projeto, as necessidades mais comuns trazidas ao atendimento realizado na quadra são as mesmas que historicamente ocorrem ao atendimento presencial da Defensoria Pública: demanda por documentação; consultas de processos (informações sobre andamento de processos, assinatura da carteira do regime aberto ou condicional, informações sobre a existência de mandado de prisão expedido e acompanhamento de processo através do atendimento virtual da Defensoria,); orientação jurídica (obtenção de orientação e encaminhamento sobre a possibilidade jurídica de uma pretensão e onde encontrar assistência para propor ação; acesso digital aos bilhete de transporte Único/BOM Especial; denúncias sobre a rede socioassistencial de acolhimento (reclamações de furto, maus tratos, violência e falta de higiene em centros de acolhida) e outras



demandas de caráter meramente assistencial (como preparo de currículo, cadastro em agência de emprego, criação de rede social e email, etc.)

Entre as demandas, verifica-se que muitas dependem de uma abordagem interdisciplinar e intersetorial, que transcendem em muito a capacidade de atendimento de um serviço emergencial e transitório. Muitos destes casos exigem a atuação da Defensoria Pública, estadual e federal, mas em razão do atendimento remoto imposto pela pandemia de Covid-19, em muitos casos os atendidos ficaram sem o apoio devido, seja pela demora ou pela inacessibilidade. Sendo os casos mais dramáticos, as demandas pela regularização documental ou cadastral para o recebimento de benefícios, como o auxílio emergencial, bolsa família e BPC-LOAS. Por exemplo, um homem em situação de rua que não recebeu auxílio emergencial teve o valor do bolsa-família bloqueado em julho de 2021 devido uma dívida trabalhista que contraiu por estar inscrito como sócio de uma empresa que nunca ouviu falar. Nesse caso, ele necessitava com urgência de uma declaração judicial de inexistência de relação jurídica para que voltasse a receber sua única fonte de renda, porém o agendamento inicial da DPESP, agendado pelo teleatendimento, foi marcado apenas para novembro de 2021, quatro meses após o bloqueio. Serão quatro meses sem a mínima renda que o bolsa-família garante.

Nos atendimentos diários normalmente comparecem pessoas representadas pela Defensoria Pública que assinam regime aberto ou liberdade condicional com medo de serem presas por não conseguirem entrar no fórum; pessoas que possuem ações de conhecimento ou execução sem nenhum andamento desde o início da pandemia; e muitas outras situações que demandam acesso a/os defensora/es de suas causas, mas nenhuma, absolutamente nenhuma dessas centenas de pessoas consegue acessar o atendimento virtual da DPESP por conta própria, por não terem computador, celular e principalmente domínio sobre a tecnologia digital.

Com a pandemia e a imposição do distanciamento social, o atendimento à população em situação de rua realizado pela DPESP que, como a experiência prática comprova, só é efetivo se for *portas abertas* e sem a necessidade de prévio agendamento, precisou se adequar para as modalidades de atendimento remoto. Mas como ficou comprovado pela experiência do atendimento emergencial realizado na quadra do sindicato dos bancários, o teleatendimento e o e-mail exclusivo disponibilizado para o atendimento à população em situação de rua durante o período da pandemia, ainda que essenciais para não privar totalmente essas pessoas de qualquer atendimento da DPESP, ficaram muito aquém das reais necessidades verificadas, seja pela quantidade de demanda, ou pela capacidade de responder satisfatoriamente e em tempo hábil as demandas recebidas.

Verificou-se que dentre as questões apontadas, muitas poderiam ser encaminhadas de maneira eficiente e célere apenas com a troca de informações por e-mails e outros canais digitais, pois muitas demandas dependem somente de que informações essenciais aos interessados circulem de maneira eficiente entre as instituições responsáveis para que as pessoas acessem os direitos pleiteados por meios próprios. De igual maneira, as pessoas que por qualquer circunstância apresentem dificuldades com as plataformas digitais e não consiga acessar cadastros e agendamentos para atendimentos públicos, deveriam ser prontamente identificadas e acompanhadas pelos serviços socioassistenciais de maneira mais efetiva, para que se evite o



pericimento de direitos ou que a precariedade dos órgãos responsáveis pelo atendimento das demandas não seja mais um fator a agravar as agruras da condição de sobreviver nas ruas.

Com o isolamento social e a adoção massiva de agendamentos e atendimentos públicos por aplicativo ou outras interfaces digitais, aprofundaram-se a exclusão que submete as pessoas em situação de rua. As dificuldades de conseguirem atendimentos e/ou agendá-los para pleitos essenciais como documentos, informações processuais e atendimentos diversos como INSS, Defensoria Pública, Judiciário, saúde, transporte, entre outros, são limitações que colhem as pessoas em situação de rua com muito mais gravidade do que qualquer outro perfil social. Presume-se que se houvesse uma articulação efetiva entre todos os órgãos responsáveis pelo atendimento, definindo pontos focais em cada órgão para que a *síndrome do balcão* não se impusesse às pessoas em situação de rua, muitas questões que conformam as noções de subintegração/subcidadania conforme descrito por Neves (1994) não se apresentariam ao cotidiano dessas pessoas.

Conclusão

No fazer jurídico da Defensoria Pública, para a correta tradução em linguagem jurídica dos graves problemas sociais que acometem as pessoas mais vulneráveis, além de considerar a realidade concreta das vítimas de violação de direitos humanos, é essencial a abordagem interdisciplinar e intersetorial da questão.

Historicamente e em condições sanitárias normais, grande parte do atendimento das demandas da população em situação de rua, são abrangidas pelas atribuições das Secretarias de Assistência e Desenvolvimento Social, cuja a estrutura e recursos são reconhecidamente deficitários para atuar em todas as frentes e demandas de uma realidade multifacetada e complexa como é o fenômeno da situação de rua. Em condições regulares de funcionamento, os problemas sempre se avolumaram, sufocando a capacidade de resposta dos profissionais dos órgãos responsáveis pela execução da política socioassistencial, como Centros Pop, centros de acolhimento, núcleos de convivência e abordagem social. Normalmente, são as demandas precariamente atendidas ou encaminhadas por estes órgãos que chegam ao atendimento jurídico da DPESP.

No contexto de crescimento exponencial da população em situação de rua como demonstrado acima e premidas pela emergência sanitária, ainda que durante esse período tenha havido respostas paliativas, como as políticas *Ações vidas no Centro, Rede Cozinha Cidadã, Centros de acolhida emergenciais, Acolhimento rede hoteleira, Gratuidade do Bom Prato e Auxílio Emergencial Federal-*, essas respostas, ainda que insuficientes, limitadas e parciais, a princípio, prestaram-se para evitar que os efeitos da pandemia recaísse de maneira ainda mais gravosa sobre essas pessoas. Porém, dado o caráter emergencial e temporário dessas medidas, é lícito supor que quando forem encerradas, os problemas que historicamente afligem as pessoas em situação de rua se farão sentir com muito mais força.

Atualmente, diversos aspectos da vida cotidiana de qualquer pessoa, como acesso ao sistema bancário e transferências financeiras, documentos pessoais, requisições a órgãos públicos



e privados, compras de objetos, bens culturais, consultas médicas e outros direitos de toda ordem estão acessíveis em qualquer smartphone. Mais do que disponíveis, em muitos casos agendamentos e triagens prévias são realizados quase que exclusivamente por interfaces digitais, como os agendamentos para regularização documental e benefícios assistenciais e previdenciários como os do INSS. A exclusão digital, por ser uma das manifestações da pobreza, concorrem para aprofundar a vulnerabilidade das pessoas em situação de rua.

Se considerarmos novos fatores de exclusão, como a exclusão digital, que sempre foi um problema crônico para a população em situação de rua, espera-se que esse público encontre ainda mais entraves para postular seus direitos. Com advento da pandemia e as exigências sanitárias de distanciamento social, impuseram-se aos órgãos públicos modalidades de atendimento remoto que permanecerão e, infelizmente, serão vetores de ainda mais exclusão social para esse público. A ausência de estratégias interdisciplinares e intersetorial de atuação, que articule e organize as diversas instituições que devam tomar parte no atendimento ao fenômeno da situação de rua, concorre para que todos os atores envolvidos somente reproduzam as tradicionais estratégias de atuação que já se mostraram insuficientes.

Dessa forma, é necessário que os serviços de atendimento primário à população em situação de rua, como os Centros pops, núcleos de convivência e abordagem social e centros de acolhida sejam estruturados e capacitados para recepcionarem e suprirem essa nova exigência de inclusão digital, principalmente no acesso a direitos básicos como emissão de documentos e agendamentos para benefícios previdenciários e assistenciais. A Defensoria Pública sempre postulou pela criação e adequação de espaços físicos, como depósitos e bagageiros para que as pessoas em situação de rua possam guardar adequadamente seus bens e pertences pessoais. Talvez seja o momento de estruturar estratégias e ações para que os órgãos públicos responsáveis pelo atendimento às pessoas em situação de rua criem bancos de dados digitais em que documentos, senhas e informações pessoais fundamentais para o exercício direitos básicos sejam armazenados e responsabilmente consultados quando necessários.

A modernização de fluxos e processos de atendimento, como digitalização e compartilhamento on-line de informações entre instituições e órgãos públicos, evitam que sobrecarregue as estruturas e equipes de serviços e equipamentos da rede socioassistencial, evitando-se o retrabalho e a reprodução da *síndrome do balcão*.

Antecipando esse cenário, espera-se que a DPESP consiga, a partir da expertise e acúmulo proporcionado pelos anos de contato com essa realidade, estabelecer junto à rede de atendimento estratégias de fomento à atuação intersetorial e interdisciplinar, participando de capacitação a agentes e órgãos públicos e aproximando outras instituições que ainda não se apropriaram dessa realidade (como o Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e instituições que diretamente executam as políticas públicas) a fazê-lo de forma articulada e abrangente, dando eficácia para as pessoas em situação de rua aos direitos de cidadania previstos constitucionalmente.



Referências bibliográficas

ABRAMS, Philip. “Notes on the Difficult of Studying the State”. In: SHARMA, Aradhana; GUPTA, Akhil. (eds) *The anthropology of the state: a reader*. Oxford, Blackwell Publishing, 2006, pp.112-130.

BRASIL. IPEA. In: BARBOSA, Rogério J. SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. SOARES, Sergei S. D. *Distribuição de renda nos anos 2010: uma década perdida para desigualdade e pobreza*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/201106_td_2610_web.pdf.

Acesso em 10 ago. 2021.

_____. IPEA. In: NATALINO, Marco. *Estimativa da população em situação de rua no brasil (setembro de 2012 a março de 2020)*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35812.

Acesso em 10 ago. 2021.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34 / Edusp, 2000.

HOLSTON, James. *Cidadania insurgente*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, 1994, pp. 253-276. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/edicoes/?vn=37-2>. Acesso em 17 set. 2021.

OLIVEIRA, Renan Vinicius Sotto Mayor de. *Defensoria Pública na rua: limites e possibilidades de acesso à justiça à população em situação de rua*, 2019. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito). Universidade Federal Fluminense, UFF, Rio de Janeiro.

SÃO PAULO (Município). *Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo*. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMA_DS_SP.pdf Acesso em 8 ago. 2021.

SINHORETTO, Jaqueline. *Ir aonde o povo está: etnografia de uma reforma da justiça*. São Paulo, 2007. Tese de doutorado, Departamento de Sociologia, USP. Disponível em: www.teses.usp.br

SOARES, Luiz Eduardo. *Desmilitarizar: segurança pública e direitos humanos*. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOUZA, Hebert. *Como se faz análise de conjuntura*. Petrópolis, Vozes, 1985.

SOUZA, Jessé. *A Construção Social da Subcidadania: Para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica*. Editora UFMG. Belo Horizonte. 2003.



¹ Estado de coisas inconstitucional é uma técnica de decisão judicial para o enfrentamento a macroproblemas jurídico-políticos. Determina a articulação entre as instituições do sistema de justiça e sociedade civil organizada para impor a implementação de políticas públicas, com participação e supervisão das partes envolvidas. Define a abordagem de um problema social que diagnostica a violação generalizada de direitos fundamentais, decorrentes de falhas estruturais, cuja superação exige medidas variadas de diversas autoridades e poderes. Dessa forma o Estado de coisas inconstitucional, possui as seguintes características: (i) vulneração massiva e generalizada de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas; (ii) prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantia e promoção dos direitos; (iii) a superação das violações de direitos pressupõe a adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais, que podem depender da alocação de recursos públicos, correção das políticas públicas existentes ou formulação de novas políticas, dentre outras medidas; e (iv) potencialidade de congestionamento da justiça, se todos os que tiverem os seus direitos violados acorrerem individualmente ao Poder Judiciário.

² Jessé Souza identifica os elementos constitutivos da subcidadania na hierarquia estabelecida pela ordem competitiva capitalista. Souza (2003), pontua que na ordem capitalista atual as hierarquias, ainda que implícitas, marginalizam classes sociais inteiras de forma permanente, formando a “ralé estrutural”. Segundo o autor, a reprodução de valores de classe (em relação à ralé estrutural o “habitus precário”) representa a introjeção de esquemas avaliativos e disposições comportamentais que reproduzem sua precária situação socioeconômica estrutural.

³ Marco Natalino. Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020). Disponível em: [NT_73_Disoc_Estimativa da populacao em situacao de rua no Brasil.pdf](#) (ipea.gov.br)

⁴ Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/201106_td_2610_web.pdf

⁵ Pesquisa censitária da população em situação de rua, caracterização socioeconômica da população em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMADS_SP.pdf

⁶ Disponível em: <https://rederua.org.br/chapelaria-social/>



Atuação social no CISARTE: exemplo de trabalho em rede para a construção de políticas públicas para pessoas em situação de rua

Social action in CISARTE: example of working network to build public policies for people living in street situation

Mariana Coelho Prado

Bacharel em Direito pela FAAP, voluntária no CISARTE e estagiária no Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública (NCDH) do Estado de São Paulo.

maricoelhoativismosocial@gmail.com

RESUMO

O presente artigo buscará analisar a potência do trabalho em rede para a construção de políticas públicas para a população em situação de rua. O foco do artigo é a experiência vivida no CISARTE, um Centro sociocultural de integração pela arte, educação, trabalho e saúde em que se desenvolve um projeto conjunto entre os frequentadores do espaço, os representantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua e do Comitê Pop Rua e, também, os voluntários e colaboradores que apoiam o coletivo, cuja finalidade é a elaboração de propostas de políticas públicas para pessoas em situação de rua e a educação em direitos a partir da escuta. Além disso, no presente artigo se buscará analisar a importância da metodologia da Educação Popular em Direitos como prática de provocação e reivindicação de políticas públicas capazes de efetivar a tutela, respeito e valorização dos direitos humanos. O ato de observar, escutar a população hiper vulnerável, com destaque para o atendimento de pessoas em situação de rua, como o que é feito no CISARTE, traz a quem se permite imergir nessa experiência, o sentimento vivo do que é ser defensor de Direitos Humanos.

Palavras-Chave: CISARTE. Escuta. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This article will seek to analyze the power of networking for the social integration of the homeless population. The focus of the article is the experience lived at CISARTE, a sociocultural center of integration through art, education, work and health, in that a joint project is being developed among the space goers, the representatives of the National Movement of the Homeless Population and the Street Pop Committee and also the volunteers and collaborators who support the structuring of the collective, which aims at the elaboration of public policies for homeless people. In addition, this article will seek to analyze the importance of the methodology of Popular Education in Rights as a practice of provocation and claim public policies capable of effective the protection, respect and valorization of human rights. The act of observing, listening to the hyper vulnerable population, with emphasis on the care of homeless people such as what is done in CISARTE, brings to those who allow themselves to immerse themselves in this experience, the living feeling of what it is to be a defender of Human Rights.

Keywords: CISARTE. Listening. Public policies.



Introdução

Dizer-se defensor de Direitos Humanos por acreditar na essência dos valores e princípios basilares do Estado Democrático de Direito, em tempos obscuros e instáveis, não basta. De acordo com a organização Terra de Direitos, são defensoras e defensores de direitos humanos as pessoas, grupos, organizações, povos e/ou movimentos sociais que atuam contra todas as violações de direitos e liberdades fundamentais de povos e de indivíduos, bem como pela conquista de novos direitos individuais e coletivos (políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais)¹. Nesse sentido, ser defensor de direitos humanos é um processo, é uma construção constante.

E esse processo se inicia quando a pessoa que é preocupada em cumprir e concretizar os compromissos internacionais se conscientiza do fato de que não há como atuar socialmente com populações vulnerabilizadas sem antes se situar como alguém, que por mais que esteja em uma realidade completamente oposta da realidade de seus atendidos e assistidos, se enxerga neles a partir da lógica da alteridade², ou seja, não como um outro, mas como o semelhante que efetivamente ele é. Até porque, segundo Paulo Freire, o outro não é e não se faz objeto da minha ação, mas é a companhia nessa ação³.

É comum, no universo jurídico, que haja a tendência de reconhecer como práticas de defesa de Direitos humanos iniciativas como o Litígio Estratégico⁴, a produção de Relatórios em Direitos Humanos⁵, e o *Advocacy*⁶. Entretanto, apesar de tais práticas serem iniciativas admiráveis e que corroboram para a defesa dos Direitos Humanos, quando se atua com populações hiper vulnerabilizadas como as pessoas em situação de rua, é importante ultrapassar o ato de representar e dar voz e protagonismo aos reais interessados, a fim de que haja uma construção coletiva no encaminhamento das demandas dessa população. Para além de dar voz às pessoas, um defensor de Direitos Humanos deve também potencializar as vozes de referências e lideranças, bem como trabalhar o olhar de quem está no lado oposto e não enxerga o diferente de si como um semelhante, mas sim como um inimigo que o sistema deve excluir e silenciar.

A temática do artigo é atemporal, visto que a criminalização dos movimentos sociais é algo recorrente, principalmente em governos de tendências autoritárias e valores conservadores como é o governo vigente. De acordo com a conjuntura apontada pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria:

Os movimentos sociais no Brasil têm sofrido constantes ataques por parte do Estado conservador e da grande mídia. Este processo de negação dos direitos se dá em várias dimensões e âmbitos, sejam eles através da distorção de fatos e ações realizadas pelas organizações populares ou por meio da criminalização de lideranças sociais, submetendo-as a processos judiciais e diversas formas de violências (físicas, psicológicas etc.).

Os alvos desses ataques costumam ser as ONGs e movimentos sociais, geralmente voltados @s trabalhador@s sem-terra do MST, às organizações de mulheres que lutam pela descriminalização do aborto, aos movimentos negros, @s indígenas e quilombolas - movimentos que lutam pela ampliação, efetivação e reconhecimento dos direitos humanos.⁷



O trecho acima aponta, pois, o problema estrutural do sistema capitalista: a criminalização do pobre e da pobreza e o conseqüente processo de desigualdade e exclusão das populações hipossuficientes. Isso fica claro de acordo com a apresentação feita pelo professor Calixto Salomão Filho, no volume 3, n. 11, dos Cadernos da Defensoria Pública:

Os moradores em situação de rua são protagonistas da sociedade moderna em vários sentidos. No primeiro, econômico e social, ilustram os efeitos sociais negativos do funcionamento atual do sistema capitalista. A concentração das estruturas econômicas e da renda e a globalização fizeram com que a estrutura de classes sociais fosse complementada ou mesmo substituída por dois grupos: dos incluídos e dos excluídos do processo capitalista. A população de rua, cada vez mais numerosa, representa o segundo grupo de uma forma particularmente séria e brutal. Com relação a eles a exclusão tende a ser total: econômica, social e de acesso a direitos. Daí a necessidade premente de políticas públicas. Mas daí também a necessidade de dar um passo atrás e fazer algo até mais básico: ouvi-los. Com atenção, interesse e respeito para entender o segundo aspecto mais trágico de seu protagonismo: o desrespeito constante a muitos de seus direitos fundamentais⁸.

O ato de se conscientizar de que não é possível defender o público hipossuficiente acreditando que há paridade na luta por defesa de Direitos Humanos, do lado de quem defende e do lado de quem vivencia diariamente as violações, é um processo contínuo e emancipador. Nesse sentido, permitir que o público atendido por quem constrói Clínicas Jurídicas ou trabalhos de atendimento e assistência a públicos extremamente vulnerabilizados tenha sua voz potencializada e difundida, a partir de uma escuta efetiva, é compreender que a Educação popular se pauta na compreensão de mundo de cada um para construir o aprendizado. Afinal, nas palavras de Frei Betto, “A cabeça pensa onde os pés pisam”⁹.

Em outras palavras, não é possível pensar em políticas públicas para a população em situação de rua sem atender diretamente essas pessoas e compreender suas reais demandas e mais urgentes necessidades. E esse trabalho especializado, preocupado com o atendimento humanizado, inclusivo e pautado na escuta ativa e empática, é feito principalmente em Clínicas Jurídicas, Organizações da Sociedade Civil e do terceiro setor e por agentes jurídicos populares, quais sejam as pessoas dotadas de capacitação técnica para a defesa de direitos humanos a partir de um conhecimento simplificado, mas, ao mesmo tempo, consistente. O agente jurídico popular, torna-se capaz, pois, de divulgar amplamente os direitos humanos como instrumentos de emancipação dos indivíduos¹⁰.

Nesse sentido, o trabalho realizado por tais instituições, que tutelam Direitos Humanos, precisa ser interdisciplinar e partir da experiência do público atendido a fim de incluí-lo com o intuito de construir coletivamente soluções e encaminhamentos para os problemas sociais, em termos, inclusive, de políticas públicas. É importante, então, que todas as iniciativas que surgem com base no diálogo e cooperação entre agentes ocorram horizontalmente e “com” o público atendido, não “para” eles. Afinal, é o método clínico de ensino em Direito uma crítica ao ensino tradicional, que privilegia a verticalidade das relações.

O método clínico de ensino, em Direito, simboliza a metodologia popular. Essa metodologia se faz presente quando se encarna e vive este não estar só no mundo. Esse modo de ver e de tratar é muito mais que um método - é uma concepção de mundo. É uma pedagogia De



acordo com os cadernos de formação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, métodos que proporcionam o saber e a construção horizontal demonstram que, se o educador está disposto a viver com o educando uma experiência na qual o educando diz sua palavra ao educador e não apenas escuta a palavra do educador, a educação se autentica, tendo no educando um criador de sua aprendizagem. Esse é um princípio fundamental¹¹.

E como, fica o questionamento, construir uma cultura de defesa de Direitos Humanos que seja realmente participativa, democrática e humanitária? Talvez permitindo ao público que será defendido uma atuação direta, algo criado por eles e a partir das demandas deles. Será que existe um caso de atuação social que possa exemplificar esse modelo de trabalho? Com esse artigo se pretende demonstrar, por meio do relato de experiência da autora, como voluntária no CISARTE, que é esse projeto um espaço em que impera a metodologia social, o uso de ações multidisciplinares e empreendimentos da economia solidária para que se atinja o objetivo final de promover o acesso a direitos, a democratização do conhecimento e dos saberes para pessoas em situação de rua, ao mesmo tempo em que se incentiva o cooperativismo popular e solidário¹².

Nesse e em outros projetos que atuam nesta temática e que privilegiam a construção a partir da escuta e protagonismo do público atendido, é preciso se colocar em uma postura de não saber, de não certeza. Apesar de serem os colaboradores e voluntários dotados de formação teórica, devem se permitir afetar e serem cativados com o saber popular que os atendidos trazem. Ser defensor de Direitos Humanos é se envolver em trocas contínuas com os assistidos porque só se consegue defendê-los e apoiá-los à medida em que se aceita o convite de aprender com o público sobre a realidade que somente eles podem ensinar. É um trabalho conjunto e demanda tempo para que os vínculos se criem e as relações se fortaleçam até que os dois lados efetivamente se entreguem nessa luta que idealiza a construção de políticas públicas em Direitos Humanos.

Na concepção do educador Paulo Freire, o ato educativo ocorre por meio do diálogo, que além de permitir nossa expressão numa relação, é também a forma como organizamos nossos pensamentos. Ou seja, os trabalhos realizados por meio do método clínico preocupam-se em efetivar o modelo de educação popular freiriana à medida em que, ao promover o diálogo, cuja função seja a de estimular a compreensão crítica da realidade, construindo outras narrativas; se consiga realizar a leitura de mundo, e assim imergir na realidade das e com as pessoas que participam do processo de ensino-aprendizagem¹³.

Iniciativas como a do CISARTE são ainda mais urgentes em tempos de crises sanitárias, econômicas e, principalmente, humanitárias. São momentos em que se inverte a escala de valores que deveriam ser prioritários em um país que se diz consolidado como Estado Democrático de Direito, mas cujo modelo se restringe ao dever-ser e não ao mundo do ser, ao mundo real. E, diante desses ciclos pendulares de conquistas e retrocessos, de negativa de direitos e criminalização de minorias simbólicas é que se faz essencial a cooperação e construção coletiva para interromper medidas desumanas e bárbaras realizadas em nome da manutenção e agravamento da desigualdade estrutural.

Portanto, é tornando público e divulgando o trabalho de excelência feito no CISARTE que demonstrar-se-á ser possível se inspirar e consolidar modelos de iniciativas voltadas aos mais vulneráveis, quais sejam, as pessoas em situação de rua, tão emblemáticos e efetivos.



2. O Caso CISARTE: a importância do trabalho em rede

O Plano Nacional de População em Situação de Rua, estabelecido pelo Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, define a população em situação de rua como “grupo populacional que tem 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”. Diante disso, ao se pensar na heterogeneidade que ultrapassa tal definição sobre quem se enquadra no critério de pessoa em situação de rua, o presente artigo analisará o projeto de CISARTE como parâmetro de trabalho em rede capaz de fomentar políticas públicas para a população em situação de rua.¹⁴

O assunto torna-se ainda mais necessário em um cenário em que a população em situação de rua cresceu 31% entre outubro e dezembro de 2021, principalmente com os movimentos pendulares de evolução e piora da pandemia do Coronavírus¹⁵. E com isso, cresceram também as violações de direitos humanos da população em situação de rua, que, além de terem seus direitos sempre negados, sofrem com a falta de dados e informações sobre o público em que se enquadram.

Estudo recente elaborado pelo LabCidade, em parceria com a Clínica Luiz Gama, evidenciou a invisibilidade da população de rua e de suas mortes por COVID-19¹⁶. Tal situação também foi discutida em evento proporcionado pela Escola da Defensoria Pública (EDEPE)¹⁷, ao convidarem a autora Fernanda da Escóssia para debater sua obra “Invisíveis: uma etnografia sobre brasileiros sem documento”, realizado em outubro de 2021 e que teve como discussão a difícil realidade das pessoas sem documentos de identificação pessoal no Brasil, sendo a grande maioria delas as pessoas em situação de rua.

Os dados sobre a população em situação de rua mais atualizados eram de 2019, não tendo havido novo Censo até recentemente, em razão da pandemia. Entretanto, no dia 24 de janeiro de 2022 foi divulgada a realização de novo Censo para a população em situação de rua, conforme indicado na matéria da Folha de São Paulo da mesma data, que aponta um aumento significativo do número de pessoas em situação de rua,

No entanto, a carência de dados e pesquisas sobre as pessoas em situação de rua é fato constante, sempre presente. Por isso é que Organizações da Sociedade Civil e movimentos sociais se uniram para buscar e reivindicar informações sobre óbitos e contaminações por coronavírus para pessoas em situação de rua. Ressalta-se que:

Na tentativa de dar maior visibilidade ao que de fato vem acontecendo, as equipes do LabCidade e da Clínica Luiz Gama analisaram uma base de dados inédita sobre os óbitos por COVID-19 na cidade de São Paulo, organizada pelo Projeto Recovida, que realizou uma reavaliação da mortalidade por causas naturais durante a pandemia no período de março de 2020 a maio de 2021. Identificamos pelo menos 96 óbitos da população em situação de rua, quase o dobro dos identificados pelo Consultório na Rua. Mesmo que desatualizados, já demonstram que o impacto foi maior do que foi apresentado pelos dados oficiais¹⁸.



Nesse cenário, e em um panorama de constantes violações de direitos humanos e de ameaças a defensores de direitos humanos, são extremamente necessários projetos e coletivos que trabalhem com a população em situação de rua. O presente artigo destaca o caso do CISARTE, que é a sigla para Centro de Integração Sociocultural pela Arte, Cultura, Trabalho, Educação e Saúde. Nascido com a missão de ser uma porta de saída para as pessoas em situação de rua, o espaço busca acolher quem chega através de metodologias sociais ativas que articulam ações multidisciplinares entre Instituições Públicas e Privadas, coordenando todas as iniciativas com a Sociedade Civil. O objetivo maior é que o CISARTE organize um trabalho de rede capaz de potencializar a conquista dos direitos para a população em situação de rua.

Por conta de seu trabalho diferenciado e de uma infraestrutura capaz de abrigar oficinas de línguas, corpo e bem-estar/saúde, culinária, costura, música e artes, informática, atendimento jurídico, médico, psicológico, e, ainda, muitas criações como grupos de debates e rodas de conversa entre os frequentadores do espaço, os voluntários que apoiam o projeto, os integrantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, o CISARTE conquistou espaço e atenção em âmbito nacional e internacional. Todas as oficinas e atendimentos realizados no CISARTE são elaborados cuidadosamente para que garantam o protagonismo às pessoas em situação de rua e para que sejam pensados a partir da escuta empática e ativa, ou seja, do ato de ouvir toda a história da pessoa, respeitando sua realidade e particularidade, do diálogo, e da cooperação.

Atualmente, no CISARTE, muitos dos apoiadores e voluntários são jovens universitários preocupados com a realização de um ativismo social que una o centro à periferia. Dois projetos merecem ser citados: o projeto JUNTOS – no qual membros do coletivo Jovens Sem Fronteiras, do Clube Hebraica de São Paulo, que há 12 anos realiza atuação social com grupos em situação de vulnerabilidade e tem como pilares Atuação Social, Aprendizado coletivo e Celebração; e o MOV2035, uma incubadora de projetos de ativismo que engajam jovens na missão mais judaica-liberal possível: a busca por um mundo cada vez mais justo e empático, que representa a juventude organizada da Congregação Israelita Paulista (CIP).

Os voluntários vão semanalmente atender ou apoiar os frequentadores do CISARTE ou idealizam parcerias e trabalho em rede para o projeto. Alguns exemplos são campanhas de arrecadação de fundos para a realização das oficinas e compra de materiais, bem como a organização, cuidado e zelo com o espaço. Afinal, um dos grandes impactos ao entrar no CISARTE, um local situado embaixo de um viaduto, é a atenção com que as pessoas são recebidas. Ao entrarem, as pessoas dão seu nome e lá podem se aconchegar e saber que estão em um espaço seguro, feito para elas e com elas.

Para além dos coletivos de ativismo social, existem, no CISARTE, parcerias de estudantes de faculdades como a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), a UNIP, a Universidade Presbiteriana Mackenzie, que frequentam o projeto para realizar estágio de psicologia, principalmente, e também contribuir para a infraestrutura e organização do espaço. Além de apoiar nos atendimentos, os voluntários auxiliam no processo de triagem e recebimento inicial das pessoas em situação de rua logo ao ingressarem no espaço, visto que o fluxo de frequentadores é alto.



O projeto Juntos, do qual a autora faz parte, tem como principais objetivos ser facilitador de uma transformação pessoal e social da pessoa em situação de rua por meio de um processo em que ela é protagonista, bem como o impacto na conquista de direitos dessa população por meio da articulação de parcerias entre o terceiro setor, o Poder Público e a iniciativa privada, entendendo a atuação como um paradigma para a implementação de políticas públicas voltadas a essa população.

Além dos voluntários, há também a supervisão do psicanalista Dr. Jorge Broide, especialista em população em situação de rua, e da Dra. Emilia Broide, também psicanalista que apoia os voluntários e colaboradores com a escuta dos casos que surgem e como melhor encaminhar as demandas. Ambos são fundadores da Clínica Sur, empresa de planejamento e execução de metodologias de intervenção em situações sociais críticas. Para os voluntários com formação em Direito, existe a supervisão com o advogado Marcelo Feller, bem como a parceria com a Defensoria Pública e o apoio da Clínica Luiz Gama para discutir os casos.

O trabalho em conjunto que o CISARTE permitiu a articulação de uma força-tarefa entre Governo Federal, Prefeitura de São Paulo, Movimentos Sociais representativos dessa causa e órgãos públicos que deveriam proteger e defender essa população, como Defensorias Públicas, Secretarias de Direitos Humanos, Secretaria de Desenvolvimento Social. O CISARTE está localizado em cima da 23 de maio, no Viaduto Pedroso, bairro da Bela Vista, exatamente em cima de um dos principais corredores da mobilidade urbana de São Paulo.

Nas palavras de Darcy da Silva Costa, fundador do projeto CISARTE e membro do Comitê PopRua e do Movimento Nacional da População em Situação de Rua:

O CISARTE é um centro de integração social, sociocultural pela arte, trabalho, educação, desenvolvimento humano. A proposta do CISARTE vem como um instrumento de superação da vulnerabilidade social, do preconceito e do estigma da pessoa humana. O CISARTE tem como proposta interagir com diversos setores da sociedade como um ponto de ligação aonde converge o diálogo, reconhecimento e pertencimento dentro do espaço e na própria cidade. Discute-se as complexidades da população em situação de rua, visa trazer a realidade da pop rua, os modos e meios que produzem a situação de rua, de que maneira se pode fazer o enfrentamento dessa situação de exclusão e miséria, encontrando juntos uma solução. A realidade da rua só se transforma com a humanização e superação dessa situação de rua.

E é por meio desse relato que se percebe, além da vivência e atuação no espaço, como é potente a construção coletiva de um trabalho que mapeie redes a fim de possibilitar a construção de políticas públicas. No CISARTE, além de serem realizadas oficinas e atendimentos com a supervisão dos psicanalistas, advogados e operadores do Direito e da Psicologia citados, também existem momentos em que os voluntários vão conhecer a rua e realizam escutas territoriais, ou seja, saem da comodidade de atender o público no espaço destinado para isso e vão conhecer onde ficam as pessoas em situação de rua, como elas cozinham, saber mais por elas o que acontece no dia-a-dia da rua e também há momentos em que os voluntários, colaboradores, representantes do CISARTE e frequentadores do espaço se reúnem para discutir as principais demandas e como uns podem apoiar aos outros.



A escuta territorial e a ida às ruas com as pessoas em situação de rua e colaboradores do CISARTE são processos extremamente enriquecedores. São nesses momentos que se entende o que é escolher o caminho da luta por Direitos Humanos e como essa luta precisa estar interligada ao movimento social. É impossível que os idealizadores das políticas públicas permaneçam fechados em suas realidades e inseridos meramente na academia, e sim essencial que pisem na realidade com a qual querem dialogar.

A importância do trabalho de mapeamento de redes reside no fato de que a construção coletiva feita a partir do diálogo e trocas entre organizações fomenta também o processo de governança global que permeia a elaboração de políticas públicas. Afinal, políticas públicas representam um processo de cooperação entre atores, dentre eles Sociedade Civil, Movimentos Sociais, Poder Público e Iniciativa Privada. Nesse sentido:

A situação definida como rede caracteriza-se por arranjos interorganizacionais interdependentes. Nesse contexto, as políticas públicas não são formuladas, e muito menos implementadas, no contexto de uma única organização. Os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelece. A rede interinstitucional explica um padrão de interação intensiva de organizações autônomas que se dispõem a atuar conjuntamente, como um sistema, para alcançar objetivos próprios ou coletivos, ou resolver problemas específicos de uma clientela alvo¹⁹.

Dessa forma que se torna nítida a urgência de trabalhar em rede. E esse trabalho e mapeamento de redes que podem auxiliar no encaminhamento das demandas da população em situação de rua é feito por meio da metodologia de ensino clínico. Idealizado nos Estados Unidos, por Jerome Frank, em 1930, “o método clínico surgiu como uma crítica ao ensino tradicional do direito, enciclopédico, manualesco, e engessado das salas de aula, muito distante da realidade das profissões jurídicas”²⁰.

A partir dessa metodologia torna-se possível unir teoria e prática de modo que os voluntários, estudantes, pesquisadores e cidadãos críticos que integrem tais espaços aprendem sobre seus papéis sociais ao vivenciarem situações cotidianas. E assim, com os dilemas de terem que, a partir da escuta, encaminhar demandas complexas e heterogêneas que surgem dos atendimentos, desenvolvem a autonomia para buscar redes de apoio. Por exemplo, no campo jurídico, as maiores redes de apoio são a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, mais precisamente o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos, e a Clínica de Direitos Luiz Gama. Para além do Direito traçou-se a parceria com o Desintoxica SP, projeto de ambulatório social e cuidados humanizados e o SP Invisível, coletivo focado em contar a história das pessoas em situação de rua para humanizar e sensibilizar os olhares para essa causa. No âmbito da saúde, há o Consultório Na Rua e a Rede SUS e SUAS.

Em paralelo, também são feitos espaços formativos em que os voluntários, juntamente aos representantes dos MNPR e dos frequentadores do CISARTE, organizam palestras e eventos de capacitação sobre o que é estar na rua. Nesses encontros já foi debatido sobre os direitos conquistados e sentimentos envolvidos na rua, com Carlos Ricardo, coordenador geral dos Direitos das Populações em Situação de Risco e coordenador do CIAMP-RUA e Leonildo, coordenador nacional do MNPR-Paraná, além de ter sido discutido o histórico da luta pela



moradia no Brasil com Tomás Melo, doutor em antropologia e coordenador do programa Moradia Primeiro, em Curitiba, e Luis Kohara, doutor em arquitetura e urbanismo e membro do Centro Gaspar Garcia Direitos Humanos. O intuito com esses ciclos de formação foi o de aproximar os conhecimentos de quem está e vive a rua com os estudantes e pesquisadores que adquirem um conhecimento teórico sobre questões que envolvem a vulnerabilidade social.

A proposta do projeto CISARTE é, diante de tudo que foi exposto, a de discutir tudo o que envolve a situação de rua e a partir dessa integração de saberes, tanto teóricos, como práticos, unir os esforços de todos que querem trabalhar para defender essa causa, tão impactante e extremamente urgente de ser discutida. É, pois, a partir da construção coletiva de um projeto que, ao abraçar quem esteja disposto a dialogar e a imergir nessa experiência, que o CISARTE se tornou um paradigma para a elaboração de políticas públicas para pessoas em situação de rua.

Importante parceria com a qual o CISARTE conta no âmbito jurídico é a da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPSP), principalmente por meio de seu Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos (NCDH), e a da Defensoria Pública da União (DPU). O NCDH realiza atendimentos itinerantes a pessoas em situação de rua e também participa constantemente de eventos e audiências que debatem soluções e políticas públicas para essa parcela da população. Recentemente, inclusive, o NCDH participou de uma audiência pública da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, realizada em 8/11/2021, sobre a Criminalização das lideranças e o papel do Judiciário junto à população em situação de rua, de iniciativa da deputada Erica Kokay e do deputado Glauber Braga²¹.

Vale salientar que essa atuação do NCDH também partiu das constantes pressões realizadas pelo Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), que, em diversos eventos e manifestações, cobrou da Defensoria Pública uma atuação especializada para a população em situação de rua²².

Além disso, também no final de 2021, o NCDH foi convidado para participar de Oficina promovida pela Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários do Conselho Nacional de Justiça acerca da Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua, visto que recentemente foi publicada a Resolução n. 425 de 08/01/2021 do CNJ para a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua. Em relação à parceria com o CISARTE, o NCDH realizou atendimento com a população em situação de rua que ficava no Viaduto Jaceguai e sofreu violações e violência por parte da guarda municipal quando os despejou e os retirou de modo forçado do local.

E, nesse sentido, atuar socialmente no CISARTE é, de acordo com o entendimento de Barbora Bukovksá, ser um defensor de Direitos Humanos disposto a lutar coletivamente pela transformação social:

(...) insisto aos defensores de direitos humanos que adotem modelos de ativismo diferentes e mais integrados, (...) que interajam com as vítimas de violações de direitos humanos de forma não hierárquica, que coopera efetivamente com elas e não apenas “advoga” em seu nome. Apenas esforços coletivos que estão intimamente ligados a comunidades e indivíduos que enfrentam situações de opressão e que ‘nutrem sensibilidades e habilidades compatíveis com a luta coletiva pela transformação social’ podem ser bem-sucedidos²³.



É exatamente por isso que a proposta do presente artigo é expor a vivência da autora como estudante de Direito crítica e defensora de Direitos Humanos que pôde, em razão das oportunidades que surgiram ao longo de sua formação, entender o poder da escuta ativa e empática e do trabalho que privilegia a alteridade – ou seja, o ato de se entender como ser humano a partir do reconhecimento e relacionamento com o outro – no dia-a-dia da atuação do defensor de Direitos Humanos. Estagiar na Defensoria Pública e defender, diariamente, a efetivação dos Direitos Humanos também por meio de sua atuação no CISARTE possibilitou à autora expandir sua visão de mundo e se permitir aprender todos os dias como concretizar uma luta por defesa de direitos que muitas vezes se limita ao plano utópico.

2.1 A Educação em Direitos a partir da escuta empática e do atendimento humanizado proporcionado pelo método clínico

Outro ponto extremamente crucial a ser destacado no projeto desenvolvido no CISARTE é a promoção de uma cultura que privilegia a Educação em Direitos. Até porque, no que tange ao encaminhamento das demandas jurídicas, muitos dos casos analisados pelos voluntários, no CISARTE, são destinados à Defensoria Pública, que realiza atendimento jurídico presencial aos frequentadores e faz o acolhimento e acompanha os casos em parceria com a equipe jurídica do projeto, e a Clínica Luiz Gama, que também auxilia os voluntários a mapearem as várias violações que ocorrem com os frequentadores e a redigirem denúncias sobre retrocessos sociais que diariamente vitimam os assistidos pelo projeto.

Esse projeto, em parceria com instituições que defendem os Direitos Humanos e prezam pelo trabalho colaborativo e pela escuta ativa e empática, é essencial para que haja o efetivo encaminhamento dos casos e para que não sejam frustradas novamente as expectativas dos atendidos que, muitas vezes, contam aos voluntários um caso depois de já terem tentado, literalmente, de tudo, e desacreditado da Justiça. O trabalho desenvolvido no CISARTE se inicia pela escuta, que é, muitas vezes, o que o atendido precisa, antes mesmo de encaminhamentos psicológicos e/ou jurídicos. Eles precisam que quem os atende os enxergue como iguais e os respeite como os cidadãos que são, e não que os silenciem como ocorre frequentemente.

De acordo com o professor Calixto Salomão Filho, professor titular da Universidade de São Paulo e um dos coordenadores da Clínica Luiz Gama, o qual escreveu a apresentação da edição sobre Acesso à Justiça para PopRua dos Cadernos da Defensoria Pública, a Clínica é um projeto de extensão universitária que busca implementar um método de ensino do Direito por meio da reflexão teórico-conceitual a partir de casos concretos a serem trabalhados pelos próprios alunos. Diante desse modelo, a Clínica se propõe a auxiliar no desenvolvimento de uma metodologia que seja capaz de demonstrar como os conceitos teóricos estudados são aplicados no dia-a-dia quando diagnosticadas violações aos direitos humanos, em especial no que tange aos direitos das pessoas que se encontram em situação de rua²⁴.

E o trabalho desenvolvido no CISARTE busca exatamente atingir a construção de um Observatório de Direitos Humanos, à medida em que concentra denúncias de violações de



Direitos Humanos e as encaminha para as instituições parceiras com o intuito de criar um material que possa, futuramente, fomentar e reivindicar a construção de Políticas públicas ou a prática da Litigância Estratégica. E o diferencial do trabalho do CISARTE é que qualquer encaminhamento ou denúncia resultante dos atendimentos é obtida por meio da escuta dos frequentadores e de trabalhos interdisciplinares. Afinal, escutar é um ato potente de não só denunciar violações, como de conhecer a realidade dos atendidos e de também repensar o direito vigente.

Ouvir os moradores em situação de rua não é, portanto, apenas instrumento para ajudar a desnudar violações e/ou sugerir políticas pública para protegê-los. É também instrumento para criticar o direito formulado nos palácios e nas guerras de interesse que ali se travam. Ouvi-los é instrumento então de autoconhecimento e autocritica para todos nós. Autocritica fundamental, pois se é verdade que sociedades sem riquezas ou com má distribuição delas são injustas, sociedades sem direito tendem a se corroer e desintegrar²⁵.

Nas palavras de Flavia Piovesan e Julia Cruz, “para que a promessa de proteção da dignidade humana gere melhorias concretas na vida das pessoas, a sociedade civil desempenha um papel fundamental”. O CISARTE visa conectar todos os envolvidos a incidências políticas que mobilizam e pressionam o Poder Público, ou seja, une a sociedade civil e os defensores e defensoras de Direitos Humanos para reivindicar políticas públicas. Nesse sentido, no campo dos direitos humanos, a sociedade civil conecta os sistemas de proteção às situações que demandam intervenção, documentando violações de direitos humanos, realizando denúncias e levando casos às instituições de proteção. Dentre outras muitas formas de ação, a sociedade civil também dissemina conhecimento sobre direitos humanos e monitora criticamente os próprios sistemas de proteção, contribuindo para seu aprimoramento contínuo²⁶.

Recentemente, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recebeu denúncias de pessoas em situação em rua, em São Paulo, sofrendo com abusos policiais, maus-tratos e principalmente a falta de perspectiva de um projeto de vida digno, com acesso mínimo aos serviços públicos fundamentais²⁷. É por isso que toda e qualquer política pública pensada para efetivar o artigo 3º da Constituição Federal, em seus incisos I e III,²⁸ precisa ser elaborada através do diálogo com o público que receberá tal política. O que não se pode permitir que aconteça é a revitimização da população em situação de rua, que não pode ser meramente representada, mas sim precisa participar, ativamente e com protagonismo, dos debates e construção das políticas públicas a ela destinadas²⁹.

Nesse sentido, os educadores, agentes jurídicos populares e operadores do Direito precisam, antes de tudo, se enxergarem como Defensores de Direitos Humanos e, diante disso, praticarem o exercício do método clínico diariamente. Afinal:

é essa capacidade de compartilhar conhecimento que torna relevante que operadoras/es do direito compreendam seu papel de educador nas práticas jurídicas, especialmente naquelas em que se relacionam com a população que historicamente tem sido despojada de direitos, afinal, reivindicá-los e assegurá-los nem é tarefa de uma única pessoa, nem será possível se as/os próprios sujeitas/os não participarem dessa relação. Considerando as intencionalidades da educação popular Freireana e as possibilidade por meio do acesso a direitos, por meio da advocacia comunitária e da mobilização social, a/o operadora/or



do direito que assume seu papel como educadora/or popular dá um passo para uma maior efetividade de seu trabalho e para construção da justiça³⁰.

É exatamente por isso que o projeto do CISARTE é um exemplo de que a atuação social, quando feita de forma co-construída com os voluntários, assistidos e idealizadores dos projetos, e em cooperação, através da escuta ativa e do reconhecimento do outro, pode fomentar a construção de políticas públicas. Afinal, é a partir da correlação entre todos esses aspectos que, unidos, sejam eles movimento social, entidades e Organizações da Sociedade Civil, voluntários, pesquisadores e representantes da Universidade, poderão, por meio de capacitações em Educação Popular e Metodologias Clínicas, usufruir de técnicas como escuta ativa e empática para melhor proporcionar atendimentos aos assistidos e, dessa forma, construir um mapeamento de rede capaz de fomentar políticas públicas para esse público heterogêneo e delicado que é a população em situação de rua.

Considerações finais

É, pois, partindo da teoria e importância das metodologias clínicas no ensino do Direito que o presente trabalho surge, a fim de tornar pública a bela iniciativa de concretizar o uso da Educação Popular em Direitos e da Escuta ativa como práticas de defesa de Direitos Humanos capazes de fomentar e incentivar a criação e proposição de Políticas Públicas. Isto posto, fica evidente que, na posição da autora, há, ao longo da trajetória do operador, estudante e pesquisador do Direito, a opção por aprimorar sua formação com a vivência dos atendimentos ao público. E é isso que o Direito aliado ao ativismo social permite que ocorra. Optar por defender Direitos Humanos após se formar como operador do direito, jurista ou bacharel, é optar por defender o não retrocesso social e o cumprimento, respeito e garantia dos direitos fundamentais mais basilares - o mínimo existencial.

Esse trabalho no CISARTE ilustra efetivamente um caso em que o Direito e as conquistas atinentes aos encaminhamentos de atendimentos jurídicos são construídos após períodos incessantes de lutas e resiliência e, principalmente, por meio da cooperação e levantes populares. A universidade e as Clínicas Jurídicas têm, também, portanto, a função de intermediar conquistas históricas no campo do Direito, nessa perspectiva utilizado como um instrumento de transformação social. E o mapeamento de redes fomenta a construção de elos e de uma rede de apoio que possibilita a cooperação e co-construção, extremamente necessárias para a construção de políticas públicas para um público tão heterogêneo como é a população em situação de rua.

Os resultados obtidos por meio desse relato de experiência concluem que é possível a construção de projetos de autogestão e protagonismo do público atendido. É somente necessário que, além de investir em pesquisas multidisciplinares e transversais nas áreas do Direito, também haja a preocupação em trabalhar o olhar dos operadores do Direito para que sejam, antes de bacharéis, advogados e meros burocratas conhecedores da lei, profissionais críticos e atentos à realidade social que o Direito não pode se permitir ignorar.

Ao endossar o questionamento do poeta alemão Bertold Brecht quando pergunta “Que tempos são esses em que temos que defender o óbvio”, esse artigo funciona como um apelo para



que iniciativas como o trabalho desempenhado em projetos como o CISARTE sejam incentivadas e possibilitem, diariamente, que se reivindique a defesa do óbvio, ou seja, a defesa de uma cultura que tutele, valorize e torne eficaz a efetiva observância dos Direitos Humanos para as populações vulnerabilizadas, aqui homenageadas pela população de rua frequentadora do CISARTE.

Referências

BUKOVSKÁ, Barbora. **Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos direitos humanos.** Sur revista internacional de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/nr7mGhkGt59DJF96dgTKvFP/abstract/?lang=pt>. Acessado em 09.09.2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. **Decreto nº 7053, 23 de dezembro de 2009.**

CEIA, Eleonora Mesquita. **Manual para agentes jurídicos populares.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

Centro de Integração Social pela Arte, Trabalho e Educação. CISARTE. Disponível em: <https://cisarte.org.br/>. Acesso em 23.01.2022.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Criminalização dos Movimentos Sociais: obstáculo para efetivação de direitos.** Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea/144-numero-160-abrilmaiojunho-de-2009/1317-criminalizacao-dos-movimentos-sociais-obstaculo-para-efetivacao-de-direitos>. Acesso em 24.01.2022.

CIDH. **Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr> Data de acesso: 24.01.2022

CHAMBERLAIN, Lisa. **Do autocuidado ao cuidado coletivo: resiliência organizacional e trabalho sustentável em direitos humanos.** SUR 30 - v.17 n.30 • 223 - 234 | 2020 Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2020/08/sur-30-portugues-lisa-chamberlain.pdf>. Acessado em 09.09.2021.

COSTA, Alderon (Org); RIBAS, Luciana Marin (Org.), CAVALCANTE, Paula Rosana (Org.); RODRIGUES, Priscila dos Santos (Org). **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.** Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. – Vol. 1 (2016) – São Paulo: EDEPE, 2016.

DE LUCCA, Daniel. **Sobre o Nascimento da População de Rua: trajetórias de uma questão social.** In: CABANES, Robert.; GEORGES, Isabel.; RIZEK, Cibele.; TELLES, Vera (Orgs.). Saídas de emergência: perder/ganhar a vida em São Paulo. São Paulo: Boitempo, 2011.

Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da administração pública/ Bianor Scelza Cavalcanti. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 173-184, jul./set. 1991.

GOMES, Janaína. **Ouvir como prática em direitos humanos.** Disponível em: <https://cdhluizgama.com.br/wp-content/uploads/2020/07/Ouvir-como-pr%C3%A1tica-de-direitos-humanos.pdf>. Acesso em 09.09.2021.

ITTC EXPLICA: O QUE É ‘ADVOCACY’? Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. ITTC. Disponível em: <https://ittc.org.br/o-que-e-advocacy/>. Acesso em 24.01.2022.



LAB CIDADE. **A invisibilidade da população de rua e de suas mortes por COVID-19 parece ter sido uma escolha.** FAU USP. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/a-invisibilidade-da-populacao-de-rua-e-de-suas-mortes-por-covid-19-parece-ter-sido-uma-escolha/>. Acesso em 24.01.2022.

LAPA, Fernanda. **CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS: Uma alternativa de formação em Direitos Humanos para cursos jurídicos no Brasil.** DOUTORADO EM EDUCAÇÃO: PSICOLOGIA DA EDUCAÇÃO. PUC-SP. Disponível em: <https://sapiencia.pucsp.br/bitstream/handle/16134/1/Fernanda%20Brandao%20Lapa.pdf>. Acesso em 09.09.2021.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. **Caderno de Formação nº38.** Método de trabalho de base e organização popular. Setor de Formação - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Outubro de 2009.

PIOVESAN, Flávia; CRUZ, Julia Cunha. **Curso de Direitos Humanos: sistema interamericano.** Rio de Janeiro: Forense, 2021.

População de moradores de rua cresce 31% em São Paulo na pandemia; Folha de São Paulo. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/01/napandemiaquasedobraonumerodefamiliasquevivemnasruasdesaopaulo.shtmlutm_source=app&utm_medium=push&utm_campaign=pushmultiplo&utm_content=pushfolha+pushcotidiano&id=1642985394. Acesso em 24.01.2022.

RADOMYSLER, Clio Nudel. **Litígio Estratégico: um caminho para a igualdade racial? O Supremo Tribunal Federal como instrumento para a concretização dos direitos da população negra brasileira.** Escola de Formação Pública, 2011. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/04/183_Clio.pdf. Acesso em 20. maio. 2021.

Relatório de Direitos Humanos. NEV USP. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/relatorio-de-direitos-humanos/>. Acesso em 24.01.2022.

SILVA, Brenda Barbosa da; BENTO, Mariliz Mazzoni M. **Maleta de educadores. Educação popular além do método. 2021.**

Situação dos direitos humanos no Brasil: Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/maria/Downloads/Relat%C3%B3rio%20sobre%20Direitos%20Humanos%20no%20Brasil%20da%20CIDH.pdf>

TERRA DE DIREITOS. **Defensoras e Defensores de Direitos Humanos.** Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acoes/defensores-e-defensoras-de-direitos-humanos/3>. Acesso em 23.01.2022.

¹TERRA DE DIREITOS. **Defensoras e Defensores de Direitos Humanos.** Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acoes/defensores-e-defensoras-de-direitos-humanos/3>. Acesso em 23.01.2022.

² Alteridade, de acordo com Frei Betto, é a capacidade de apreender o Outro na plenitude de sua dignidade, dos seus direitos e, sobretudo, da sua diferença. A palavra alteridade advém do vocábulo latino *alteritas*, que significa ser o Outro, compreendendo o exercício de se colocar no lugar do Outro a partir da narrativa dele, e não a sua.

³ SILVA, Brenda Barbosa da; BENTO, Mariliz Mazzoni M. **Maleta de educadores. Educação popular além do método. 2021.**

⁴ O “litígio estratégico”, “litígio de impacto” ou “litígio paradigmático” é um método que usa o poder judiciário como um instrumento para provocar mudanças sociais. O foco principal, diferente do litígio tradicional, não é o interesse individual do cliente, mas promover transformações na sociedade. Em geral,



envolvem questões jurídicas novas, a busca por reconhecimento e concretização de direitos e a formação de um precedente judicial.

RADOMYSLER, Clio Nudel. Litígio Estratégico: um caminho para a igualdade racial? O Supremo Tribunal Federal como instrumento para a concretização dos direitos da população negra brasileira. Escola de Formação Pública, 2011.

Disponível em: http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/04/183_Clio.pdf. Acesso em 20. maio. 2021

⁵ Relatório consistiu principalmente em uma sistematização de informações das organizações da sociedade civil e dos governos, relatórios, com dados sobre direitos econômicos e sociais em composição com informações a respeito de direitos civis e políticos.

Relatório de Direitos Humanos. NEV USP. Disponível em: <https://nev.prp.usp.br/relatorio-de-direitos-humanos/>. Acesso em 24.01.2022.

⁶ O termo “Advocacy” na maioria das vezes é associado ao exercício da atividade de advocacia, isto é, o exercício de advogados/as. Entretanto, tal prática vai muito além disso e se trata de algo mais complexo. Advocacy, embora pareça ser um instrumento essencialmente jurídico, atualmente possui caráter expressamente político, uma vez que consiste na defesa e argumentação em prol de uma causa.

A palavra “advocacy”, vinda do latim *advocare*, tem origem anglo-saxã, cujo significado era, basicamente “apoiar uma causa”. Contudo, ao elaborar um pouco mais o conceito, este seria a livre manifestação popular de entidades e instituições civis de maneira a influenciar nas decisões de formulação de políticas públicas;

ITTC EXPLICA: O QUE É ‘ADVOCACY’? Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. ITTC. Disponível em: <https://ittc.org.br/o-que-e-advocacy/>. Acesso em 24.01.2022.

⁷ CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. **Criminalização dos Movimentos Sociais: obstáculo para efetivação de direitos.**

Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/colecao-femea/144-numero-160-abrilmaiojunho-de-2009/1317-criminalizacao-dos-movimentos-sociais-obstaculo-para-efetivacao-de-direitos>. Acesso em 24.01.2022.

⁸ COSTA, Alderon (Org); RIBAS, Luciana Marin (Org.), CAVALCANTE, Paula Rosana (Org.); RODRIGUES, Priscila dos Santos (Org). **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.** Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. – Vol. 1 (2016) – São Paulo: EDEPE, 2016.

⁹ OLIVEIRA, Jaiane Araujo de. “A cabeça pensa onde os pés pisam”: movimentos juvenis e práticas educativas emancipadoras no Levante Popular de Juventude. 2019. 226f. - Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Educação, Fortaleza (CE), 2019.

¹⁰ CEIA, Eleonora Mesquita. **Manual para agentes jurídicos populares.** Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

¹¹ **MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. Caderno de Formação nº38.** Método de trabalho de base e organização popular. Setor de Formação - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Outubro de 2009.

¹² **Centro de Integração Social pela Arte, Trabalho e Educação.** CISARTE. Disponível em: <https://cisarte.org.br/>. Acesso em 23.01.2022.

¹³ SILVA, Brenda Barbosa da; BENTO, Mariliz Mazzoni M. **Maleta de educadores. Educação popular além do método. 2021.**

¹⁴ Plano Nacional de População em Situação de Rua. Decreto nº 7053, 23 de dezembro de 2009.

¹⁵ **População de moradores de rua cresce 31% em São Paulo na pandemia;** Folha de São Paulo. Disponível

em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/01/napandemiaquasedobraonumerodefamiliasquevivemnasruasdesaopaulo.shtmlutm_source=app&utm_medium=push&utm_campaign=pushmultiplo&utm_content=pushfolha+pushcotidiano&id=1642985394. Acesso em 24.01.2022.

¹⁶ **LAB CIDADE. A invisibilidade da população de rua e de suas mortes por COVID-19 parece ter sido uma escolha.** FAU USP. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/a-invisibilidade-da-populacao-de-rua-e-de-suas-mortes-por-covid-19-parece-ter-sido-uma-escolha/>. Acesso em 24.01.2022.



¹⁷ Disponível em: Aula 01- <https://www.youtube.com/watch?v=FKW1GKoQO0s>; Aula 02 - <https://www.youtube.com/watch?v=ZgT8uLkyeo>

¹⁸ LAB CIDADE. **A invisibilidade da população de rua e de suas mortes por COVID-19 parece ter sido uma escolha.** FAU USP. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/a-invisibilidade-da-populacao-de-rua-e-de-suas-mortes-por-covid-19-parece-ter-sido-uma-escolha/>. Acesso em 24.01.2022.

¹⁹ **Gestão pública integrada: implicações para a formulação de teorias, modernização administrativa e ensino da administração pública/** Bianor Scelza Cavalcanti. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 173-184, jul./set. 1991.

²⁰ Postagem feita no perfil do Instagram da Clínica Luiz Gama em 22.10.2019. Disponível em: https://www.instagram.com/clinica_luizgama/

²¹ Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos. DPESP. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=6825>. Acesso em 24.01.2022.

²² COSTA, Alderon (Org); RIBAS, Luciana Marin (Org.), CAVALCANTE, Paula Rosana (Org.); RODRIGUES, Priscila dos Santos (Org). **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.** Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. – Vol. 1 (2016) – São Paulo: EDEPE, 2016.

²³ BUKOVSKÁ, Barbora. Perpetrando o bem: as consequências não desejadas da defesa dos direitos humanos.

²⁴ COSTA, Alderon (Org); RIBAS, Luciana Marin (Org.), CAVALCANTE, Paula Rosana (Org.); RODRIGUES, Priscila dos Santos (Org). **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.** Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. – Vol. 1 (2016) – São Paulo: EDEPE, 2016.

²⁵ COSTA, Alderon (Org); RIBAS, Luciana Marin (Org.), CAVALCANTE, Paula Rosana (Org.); RODRIGUES, Priscila dos Santos (Org). **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.** – Vol. 1 (2016) – São Paulo: EDEPE, 2016.

²⁶ PIOVESAN, Flávia; CRUZ, Julia Cunha. **Curso de Direitos Humanos: sistema interamericano.** Rio de Janeiro: Forense, 2021.

²⁷ CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr> Data de acesso: 24.01.2022

²⁸ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

²⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

³⁰ SILVA, Brenda Barbosa da; BENTO, Mariliz Mazzoni M. **Maleta de educadores. Educação popular além do método.** 2021.



Participação política como espaço de escuta: a atuação dos conselheiros do Comitê PopRua da cidade de São Paulo durante a pandemia

Political participation understood as a privileged space for listening practices: the work of counselors at Intersectorial Committee for Public Policy Addressed to São Paulo's Homeless Population (Comitê Poprua)

Amanda Lopes de Oliveira

Graduanda em Serviço Social na Universidade Paulista e Pesquisadora na Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama
amanda3alo@gmail.com

Beatriz Calheta Silva

Graduanda em Direito na Universidade de São Paulo e Pesquisadora na Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama
beatriz.calheta@usp.br

Daniel Lucas Dejavite Biagio

Graduando em Direito na Universidade de São Paulo e Pesquisador na Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama
daniel.biagio@usp.br

Resumo

Tendo o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua da cidade de São Paulo como objeto, esta pesquisa busca compreender de que maneira, durante a pandemia, a participação dos conselheiros do Comitê foi impactada. Para isso, foi analisada uma discussão concreta conduzida no Subcomitê de Saúde do órgão. Ao olhar para o Comitê como um ambiente de participação democrática e compreendendo as problemáticas em torno da vida nas ruas, a participação da população em situação de rua em tal espaço se apresenta, por vezes, fragilizada. A metodologia adotada é a de análise documental descritiva a partir das atas de reuniões oficialmente disponibilizadas. Além disso, foram explorados de forma qualitativa os dados do Relatório de Monitoramento de Atividades do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua. Com base nessas documentações, depreendeu-se que o modo de reuniões online – devido às medidas de distanciamento social no período de pandemia – tem prejudicado substancialmente a participação de conselheiros e da sociedade civil, não obstante às dificuldades anteriores. Além disso, as estratégias de enfrentamento habituais ganharam outras roupagens no período pandêmico, o que gerou problemáticas para obtenção de informações concretas sobre a situação da população em situação de rua, bem como para o encaminhamento dessas informações para ações políticas concretas, prejudicando a responsividade do Comitê. Apesar de ser um espaço de escuta fundamental para ampliar a participação política da *poprua*, o Comitê tem enfrentado obstáculos que fragilizam ainda mais essa participação.

Palavras-chave: Participação social. População em situação de rua. Políticas públicas intersetoriais.



Abstract

This work aims to understand how the participation of counselors from the Intersetorial Committee for Public Policy Addressed to São Paulo's Homeless Population (Comitê Poprua) was affected due to the COVID-19 pandemic. A discussion inside the Health Sub-Committee was analysed, in order to examine the issue. The Comitê Poprua can be seen as a space of democratic participation in which, due to the hardness of life in the streets, the homeless are often excluded. Document Analysis was adopted as a qualitative research method, through which data from the annual Monitoring Report from the Comitê Poprua was processed. It was possible to conclude that online meetings, adopted as a social distancing policy, damaged the counselors' participation. In addition, the usual coping strategies took on different guises during the pandemic period, which created problems for obtaining concrete information about the homeless' situation, as well as for forwarding this information to concrete political actions. Despite being a fundamental listening space to expand the political participation of the homeless, the Committee has faced obstacles that further weaken this participation.

Keywords: *Political participation. Homeless Population. Intersetorial Public Policy.*

1. Introdução

Com o olhar voltado à atuação do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua da cidade de São Paulo (Comitê PopRua), este artigo tem por objetivo compreender como a qualidade da participação dos conselheiros do Comitê foi afetada durante a pandemia, seus reflexos nas possibilidades e formatos de participação popular e, por extensão, o acesso a direitos políticos, civis e sociais. Com a presente análise, busca-se também contribuir tanto para o diagnóstico das violações sofridas pela população em situação de rua durante a pandemia, quanto para a formulação de estratégias integradas de combate a essas violações.

O questionamento parte de questões observadas nesse espaço: a) o próprio modelo de reuniões online impõe desafios à participação dos conselheiros e, em particular, da população em situação de rua; b) a atuação dos conselheiros para a obtenção de respostas concretas em meio à pandemia do novo coronavírus apresentou diferenças significativas em comparação às reuniões presenciais anteriores.

Historicamente, a *poprua*¹ encontra particularidades na forma de exercer a participação social. Trata-se de um grupo que sobrepõe vulnerabilidades para além da ausência de moradia, abrangendo também diversos outros direitos civis e sociais, como alimentação, saúde, lazer e educação (KOHARA, 2018). Em suma, o direito à vida digna e à cidade são sistematicamente negados a essa população, o que se reflete no direito de participar democraticamente dos processos consultivos e deliberativos que conformam políticas públicas que a afetam. Portanto, a presença de membros dessa população, de entidades e movimentos com histórico de luta por seus direitos no Comitê PopRua ganha centralidade na análise desse conselho enquanto um espaço de potencial escuta e participação.

A presente pesquisa foi conduzida por membros da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama (CDHLG), atividade de cultura e extensão vinculada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, que procura incorporar novos métodos pedagógicos ao currículo



oficial jurídico. Criada em 2009, a Clínica atua frente a uma das mais críticas expressões da questão social: a população em situação de rua. De modo interdisciplinar, produz pesquisas sobre as problemáticas em torno dessa população, materializando uma gama de estudos dentro da temática, e, a partir dos dados produzidos, propõe diferentes formas de intervenção. Em 2019, a CDHLG foi eleita como entidade representante da sociedade civil no Comitê Poprua, e desde então acompanha e participa das discussões conduzidas nesse espaço.

No contexto do Comitê, a CDHLG compartilha dos mesmos objetivos em razão dos quais ele foi criado, e que se encontram no Decreto N° 53.795, de 25 de março de 2013². Em consonância com a Política Municipal para a População em Situação de Rua, sua participação enquadra-se nos esforços de integração do Poder Público e sociedade civil para elaboração, execução e monitoramento das políticas públicas.

Tendo em vista esse panorama, o presente artigo é dividido em quatro partes além desta introdução e de considerações finais. A primeira parte explicita o percurso teórico adotado, evidenciando os conceitos e debates que contribuíram para a análise de dados e do caso que será apresentado. Em seguida, apresentam-se as considerações metodológicas, que informam as etapas de investigação e as escolhas analíticas da pesquisa. Na terceira parte, será apresentado o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua da cidade de São Paulo, por meio da exibição dos desafios encontrados para a garantia da participação dos conselheiros durante o período pandêmico, que será analisada a partir dos dados que constam no Relatório Anual de Atividades do Comitê PopRua de 2020.

Em seguida, para que fosse possível abordar mais detidamente como os efeitos da pandemia se manifestaram concretamente no cotidiano da participação no Comitê, foi adotada a análise qualitativa das discussões em torno da busca por informações e dados concretos da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), que compõe o Comitê. Posteriormente, será apresentada a análise sobre os dados coletados, relacionados com a bibliografia exposta inicialmente. No tópico final, serão abordados os principais ganhos e contribuições presentes nesta exploração.

2. Debate teórico

2.1 Conselhos e participação social

Para se aproximar dos conselhos como objeto de pesquisa, importa apontar suas principais características, o contexto em que se inserem e os desafios que enfrentam. Eduardo Gomes (2003) compreende que o controle social sobre as políticas públicas ganhou contornos diferentes com a Constituição de 1988, em razão das lutas sociais pró redemocratização e que visavam o aumento da participação social. Com isso, a nova Constituição introduziu a participação direta da população no exercício do poder e impulsionou a descentralização das políticas públicas, que aproximou a construção das políticas em nível municipal da população.

Os conselhos gestores de políticas públicas constituem, segundo Tatagiba (2005), uma das principais experiências participativas do Brasil, fundamentando o exercício democrático, já que configuram um canal de diálogo entre governo e sociedade. O emprego dos conselhos no modelo institucional brasileiro cresceu significativamente após a redemocratização, e esse



aumento também veio acompanhado por investimentos na pesquisa³, o que evidencia a relevância dos conselhos como ambientes de investigação quanto à experiência da participação social. Sendo assim, eles se definem como:

[...] órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle. (GOMES, E., 2003, p. 39).

A categorização da organização dos conselhos depende de alguns critérios organizacionais particulares como “contexto de institucionalização do conselho, a forma de organização social estabelecida, a definição do papel e dos objetivos e a delimitação da sua competência e das suas atribuições” (TEIXEIRA e TEIXEIRA, 2019, p. 42). Contudo, todos partilham algumas semelhanças, de acordo com os autores, pois se organizam através de reuniões periódicas; debatem temas relacionados à política em que se apoiam; realizam o acompanhamento e fiscalização desta política; e são compostos por representantes da sociedade civil e do poder público.

Uma das problemáticas em torno dos conselhos é que a influência das decisões tomadas por eles depende da vontade política do Executivo, uma vez que não há estruturas jurídicas que tornem tais decisões imperativas a ele⁴. Além disso, os conselhos não possuem nenhuma relação formalizada com o Legislativo, dessa forma, não interferem diretamente na criação de leis, mesmo que possam discutir a criação destas. Para que as decisões da sociedade civil tenham mais força frente ao governo, requerem que os membros da sociedade se organizem através de mobilizações, tornando suas discussões e ações públicas, aumentando, portanto, o engajamento da causa.

Logo, as características em torno dos conselhos gestores se interligam ao ideal participativo presente na Constituição de 88, tornando-se mecanismos para impulsionar a participação social e ampliar a experiência democrática, o que aproxima as políticas públicas da sociedade civil. No entanto, a participação dos conselheiros e o acesso a esses espaços não ocorrem de forma homogênea. Essa percepção se mostra determinante para esta pesquisa, já que com esse panorama geral será possível, posteriormente, aproximar-se das particularidades em torno da participação social da população em situação de rua.

2.2 Movimentos sociais e políticas públicas

Compreender a organização política das pessoas em situação de rua dentro do Comitê é compreender que mesmo antes da sua criação, elas já se organizavam enquanto movimento social. Cabe fazer considerações quanto à literatura que aborda a interação entre movimentos sociais e políticas públicas, para entender como esses grupos criam oportunidades e alterações nas políticas no interior desses espaços, influenciando a forma como o movimento especificamente da *poprua* atua nos espaços de deliberação democrática. A continuidade e o fomento desses espaços se deram em decorrência dos movimentos sociais, cuja articulação e pressão política muitas vezes garantem a própria existência dos conselhos.



Abers, Silva e Tatagiba (2018) definem que os movimentos sociais não só movimentam o cenário político como produzem mudanças substanciais na realidade, influenciando a criação de políticas públicas, instituições participativas, etc. No Brasil, distintos segmentos populares associados à classe trabalhadora e que compunham um “coletivo socialmente heterogêneo” (KOWARICK, 1987, p. 23), apartado de direitos efetivos, especialmente no que se refere à saúde, habitação e saneamento básico, e à luz do processo de industrialização urbana, constituíram movimentos urbanos transformadores das grandes cidades. Anteriormente marcadas por intenso antagonismo entre militantes e Estado, parte das lutas urbanas foram, com o tempo, atraídas pelos espaços institucionais – ou pela institucionalização de práticas participativas (KOWARICK, 1987).

Ainda que existam movimentos resistentes à institucionalização, a atração aos espaços institucionais pode ser explicada pela ampliação dessas oportunidades e pela ascensão, nas décadas de 2000 e 2010, de governos associados à esquerda (TATAGIBA, 2010). Esse contexto caracteriza o projeto político democrático-participativo, que, apesar dos avanços, também apresenta, segundo Tatagiba (2010), ambiguidades e contradições no processo de construção democrática do país. As interações entre movimentos sociais e atores políticos, no âmbito das políticas públicas, são marcadas “por uma tensão intrínseca entre os princípios da autonomia e da eficácia política, com repercussões sobre as estratégias de ação dos movimentos em conjunturas políticas específicas” (2010, p. 68).

Apesar disso, a compreensão de que os movimentos forjam, por meio de sua luta, políticas públicas e instâncias participativas com o Estado rompe com a ideia de que os movimentos sociais somente atuam fora da institucionalidade, na verdade, eles estão inseridos, segundo Abers, Silva e Tatagiba (2018), em redes relacionais de interdependência envolvendo diversos atores. Dessa forma, a criatividade dos atores e a introdução deles em relações de poder são recursos utilizados para a sua articulação junto ao Estado, produzindo efeitos na realidade.

Ao desenvolver como uma de suas frentes de atuação a arena da política pública, os movimentos atuam em busca de alterar as condições materiais produtoras de violência contra as quais se opõem, e que muitas vezes são balizadas institucionalmente, ou de barrar propostas de mudança que precarizem ou ameacem direitos anteriormente conquistados. Além disso, atuando em diálogo e em conjunto com a burocracia estatal, os movimentos promovem alterações nessa estrutura, bem como propõem modelos alternativos de construção de políticas públicas, mobilizando novos atores até então excluídos dessa esfera.

Ao abordar o Comitê, é preciso compreender que muitos dos participantes e conselheiros ali presentes compõem movimentos sociais ou pautam a sua atuação em parceria com essas instâncias. Além disso, a criação e continuidade do Comitê devem-se também ao trabalho e às pautas do movimento social da população em situação de rua, ainda que esse segmento muitas vezes seja tratado como desprovido de capacidade de articulação política. Isso porque existem categorias preexistentes e socialmente difundidas de quem são os grupos capazes de se organizarem coletivamente, e a população de rua não se enquadra nesta categoria.

A *poprua*, em seu cotidiano, está no enfrentamento concreto para a garantia de vida e, por ser um grupo heterogêneo, uma gama de outras problemáticas além da vida nas ruas o



atravessa – como racismo, machismo, LGBTfobia –, de modo que se tem um distanciamento da compreensão de que esses sujeitos poderiam mobilizar-se politicamente (MELO, 2017). Ou seja, analisar o movimento social da *poprua* é compreender que esse segmento possui suas particularidades, de modo que sua movimentação política seja considerada socialmente, assim como posto por Melo (2017), como um acontecimento improvável.

No entanto, a *poprua* constitui-se como dilema político e foi ganhando maior coerência discursiva e consistência prática com o passar do tempo (DE LUCCA, 2007). A partir dos anos 90, particularmente após a primeira contagem demográfica oficial da população em situação de rua como categoria reconhecida e nomeada⁵, uma série de movimentos começaram a reivindicar de forma articulada e organizada as pautas da *poprua*. Isso só foi possível em função dos grupos, organizações e coletivos que se formaram nas décadas anteriores.

Um marco do processo histórico dessa articulação foi a chacina conhecida como Massacre da Sé, ocorrida nos dias 19 e 22 de agosto de 2004, ocasião em que pessoas em situação de rua foram agredidas com porretes por policiais militares, o que resultou em sete mortos e oito feridos. Em resposta, uma série de mobilizações foram iniciadas por organizações que atuavam junto à essa população, mas principalmente os sujeitos da rua que empregaram ao acontecimento a possibilidade de ruptura (DE LUCCA, 2009) com o passado e de vislumbramento do presente como possibilidade de insurgência do novo: a organização da *poprua* por meio de um movimento social em que fossem eles os sujeitos políticos protagonistas.

Esse acontecimento foi um dos principais marcos para a criação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). Posteriormente, surgem outros movimentos com o signo da rua como seu centro, como o Movimento Estadual da População de Rua de São Paulo (MEPRSP), grupos que sempre compuseram as instâncias participativas da *poprua* e demandaram que ela fosse institucionalizada como tal. Atualmente, compõem ou influenciam o Comitê PopRua, de modo que analisar as interações que ocorrem no seu bojo demanda que se considere a dinâmica de criação desses grupos e de suas interações com a política pública enquanto movimentos sociais.

Portanto, em uma democracia representativa em que a *poprua* tem sua participação social violada, a presença de membros dessa população, de entidades e movimentos com histórico de luta por seus direitos e no Comitê torna-o fundamental enquanto um espaço de potencial escuta e participação.

2.3 População em situação de rua e dificuldades de acesso aos direitos

Kowarick (2002) destaca que, a despeito da legitimação de direitos sociais impulsionada pela democratização, há grupos que são submetidos a sucessivas vulnerabilidades, de modo que sua cidadania é fragilizada: enfrentam a perda de direitos, ou estes muitas vezes são ausentes no cotidiano e têm de contar com serviços públicos extremamente precarizados para dispor de recursos mínimos de subsistência. Dois dos principais fatores que condicionam isso são emprego e moradia – direitos cuja ausência permeia o cotidiano da *poprua*. Trata-se, portanto, do que o autor denomina como o “viver em risco”, uma condição de subcidadania. Nesse sentido, para melhor compreender a exclusão da população em situação de rua de espaços de mediação e



participação política, urge contextualizar essa discussão quanto à série de negações ao acesso de direitos básicos a que esses grupos são histórica e sistematicamente submetidos.

Contribuem para esse cenário políticas e práticas urbanas que, em nome da promoção de “revitalização de espaços degradados” e “maior segurança nas ruas”, permitem e estimulam as agressões por parte do poder estatal (DE LUCCA, 2009). Excluída como possível interlocutora de políticas públicas, a *poprua* é tratada como uma ameaça à cidade e aos cidadãos. Ainda assim, como pontua De Lucca, esse grupo foi capaz de construir e articular sua política “improvável”, um modo específico de subjetivação da cidade, que opera seu agenciamento na realidade produzindo uma nova posição de sujeito.

Em suma, todas as dificuldades de acesso sistematicamente impostas à *poprua* fazem com que ela encontre particularidades na forma de exercer a participação social. A título de exemplo, trata-se de um grupo cujo direito ao voto, uma das formas mais elementares de participação política democrática, é dificultado, em primeira instância, pela dificuldade de obtenção de documentação atualizada (BITTAR, 2018). Assim, como aponta a literatura, o processo de invisibilização da *poprua* fere seu estatuto como sujeito político (DE LUCCA, 2007) e, também, torna o silêncio uma dimensão de exclusão dessa população (GOMES, J., 2017).

Compreender os obstáculos em torno do estar nas ruas e a forma como afetam a constituição dos sujeitos é reconhecer que a configuração de cada trajetória é marcada por desfiliações concretas ou simbólicas que se interligam a questões estruturais – como racismo ou machismo. A sobreposição de formas de opressão estrutural na experiência concreta dos sujeitos permite que as formas de discriminação sejam consideradas mutuamente e não de maneira excludente (CRENSHAW, 2012), de modo a desenvolver uma compreensão mais ampla dos direitos humanos, melhor identificando violações a estes e formas de combatê-las; uma análise dos aspectos em torno das vulnerabilidades que culminam no distanciamento da *poprua* dos espaços participativos, razão pela qual esse grupo precisa adentrar nas discussões de formulação dessas políticas.

3. Considerações metodológicas

Para a construção desta reflexão, a pesquisa dividiu-se em duas etapas: 1) a análise do Relatório Anual produzido pelo Comitê PopRua, que forneceu dados quantitativos quanto à participação dos conselheiros no ano de 2020, quando iniciou-se a pandemia (dados secundários produzidos pela prefeitura de São Paulo); e 2) a análise de caso que avalia a participação da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), fornecendo um recorte analítico concreto à pesquisa, a partir da análise documental das atas de reunião. Ambas as etapas foram complementadas na análise de caso, com auxílio da revisão bibliográfica de autores que versam sobre participação social, conselhos gestores, população em situação de rua e políticas públicas, e desigualdades de acesso, incluídas questões de raça, classe social e gênero, que atravessaram toda análise dos dados observados.

O documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social (Tremblay, 1968, apud CELLARD). Sendo assim, há a necessidade de situar as informações



referentes ao Comitê no contexto da pandemia. Para tanto, foram utilizados os dados do Relatório de Monitoramento de Atividades do Comitê PopRua em 2020⁶, que permitem realizar a comparação de momentos diferentes.

Para analisar o conteúdo, por meio de descrição objetiva e qualitativa, foram seguidas as etapas (GIL, 1989) de pré-análise, organizando, escolhendo os documentos e formulando hipóteses a partir dos mesmos; exploração do material, isto é, a escolha de um recorte de análise e a classificação das informações ali presentes; e o tratamento dos dados, tornando-os significativos a partir de sua interpretação.

Para melhor compreender a manifestação concreta dos dados coletados a partir do Relatório de Atividades, complementa a análise qualitativa o enfoque em uma das discussões que permearam as atividades do Comitê recorrentemente desde 2020: a pauta da pandemia, especialmente no que toca à cobrança e ao diálogo com a SMS. Optou-se por um recorte temporal entre dezembro de 2020 e abril de 2021, período que se convencionou caracterizar como a “Segunda Onda” da pandemia no estado de São Paulo.

Ata	Data
Ata da 80ª reunião ordinária do Comitê PopRua	02.12.2020
Ata da 30ª reunião extraordinária do Comitê PopRua	20.01.2021
Ata da 81ª reunião ordinária do Comitê PopRua	03.02.2021
Ata da 82ª reunião ordinária do Comitê PopRua	03.03.2021
Ata da 83ª reunião ordinária do Comitê PopRua	07.04.2021

Tabela 1 – Lista de atas consultadas. Fonte: BRASIL (2020, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d).

Para tanto, foram reunidas as atas de reunião oficialmente disponibilizadas pela coordenação executiva do Comitê, disponíveis no site da Prefeitura de SP. Além de contribuir para uma investigação objetiva e atenta ao próprio contexto de produção dos registros, a análise de atas permite que se observe a dinâmica deliberativa dos conselhos gestores nas etapas de proposição, debate, encaminhamento e decisão (TATAGIBA, 2005). A análise do presente artigo se norteará por duas espécies de peça documental cuja redação possui caráter público, institucional e oficial, vinculado à SMDHC: as atas de reunião e o relatório de atividades, que posteriormente será melhor apresentado.



Apesar de a escolha dos documentos ser feita à luz do questionamento inicial, muitas vezes as descobertas levam o pesquisador a modificar ou enriquecer o questionamento. Da mesma forma, os autores do presente artigo, conforme interagem com os documentos à sua disposição, compreenderam a necessidade de esmiuçar a qualidade da participação dos conselheiros, bem como de se atentar a fatores socioeconômicos que extrapolam uma mera conclusão de maior exclusão da *poprua* dos espaços voltados à discussão das políticas que a afetam.

Em adição, como forma de inserir os debates teóricos incorporados à análise dos dados, foi adotada a revisão bibliográfica. A partir de leituras selecionadas, será possível contextualizar, complementar e auxiliar a compreensão mais ampla do próprio fenômeno empírico (MACHADO, 2017), que será concretamente abordado por meio do recorte de caso referente à discussão sanitária no Comitê.

4. Apresentação do caso

4.1 O Comitê PopRua e as dificuldades enfrentadas na pandemia

Com a crise sanitária em decorrência da pandemia do novo coronavírus, apresentam-se para toda a população diversos desafios para o mantimento da vida. Durante o primeiro ano, a principal medida de segurança, o isolamento social, afigurou-se para a população em situação de rua como um desafio irrealizável. Nesse contexto, o Comitê PopRua mobilizou-se em busca de políticas públicas palpáveis que garantissem o menor dano possível a esse público.

O Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê PopRua) (SÃO PAULO, 2013) é um órgão colegiado de composição paritária entre sociedade civil organizada – escolhida por processo eleitoral – e órgãos públicos, cujo objetivo é construir, monitorar e avaliar as políticas municipais para a população em situação de rua da cidade de São Paulo. Em relação às problemáticas que acometeram a *poprua* e tornaram-se focos de enfrentamento do Comitê na pandemia, foi possível identificar uma série de problemas relacionados à saúde e à higiene nos centros de acolhimento, especialmente no tocante ao reduzido distanciamento social entre leitos e à falta de estruturas de ventilação. Em relação à renda, foi observado que as pessoas em situação de rua tiveram acesso desigual a programas de acesso à renda e os principais meios de subsistência (trabalho informal, manguieio) foram especialmente comprometidos.

Diante desse cenário, são apresentados como desafios do Comitê tanto a articulação junto à gestão municipal para discutir, planejar e executar ações que pudessem proteger a *poprua* do risco da doença e dos efeitos socioeconômicos da pandemia decorrentes, quanto a garantia de inclusão digital dos conselheiros. A partir do Decreto 59.283/2020, que declarou situação de emergência em São Paulo, foram suspensas as atividades presenciais. A partir de março de 2020, as reuniões passaram a ser conduzidas remotamente. Em resposta ao problema da inclusão digital, foi montada uma estrutura física na SMDHC, com distanciamento social e uso de máscaras, computador e telão para o acompanhamento da reunião.



Historicamente, esta população é atravessada por problemáticas que dificultam a participação nos conselhos gestores e são essas pessoas e entidades que os têm como público majoritário no Comitê PopRua. Soma-se a isso, com a pandemia, a reconfiguração do modo de se participar, com as transformações do ambiente virtual. É isso que será analisado no próximo tópico.

4.2 Apresentação do Relatório Anual de Atividades do Comitê PopRua

Em 2020, foram realizadas, ao total, 25 reuniões, 10 a mais em relação ao ano de 2019 e 14 a mais em comparação a 2018. Além das reuniões ordinárias, extraordinárias e dos subcomitês, foram realizadas 15 Reuniões de Trabalho, que foram excepcionalmente inauguradas para debate sobre as medidas de enfrentamento da Covid-19.

Para analisar a participação, foram utilizadas as informações decorrentes do monitoramento administrativo do Comitê PopRua, levantamento de dados que começou a ser realizado a partir de 2018 para mapear o número de conselheiros presentes por categoria, o número de reuniões, o número de pautas debatidas por reunião, assim como o número de encaminhamentos e devolutivas. Para sua confecção, partiu-se dos documentos oficiais das reuniões: atas, listas de presença, memorandos e recomendações produzidos pela Secretaria Executiva do órgão colegiado. O contexto de reuniões online reconfigurou de modo significativo a participação no Comitê. Isso fica evidente quando se analisa o Relatório de Atividades Anual de 2020, já que no próprio documento é trazida uma análise da participação antes do estabelecimento de reuniões remotas.

A despeito de a população em situação de rua ser formada majoritariamente por pessoas negras (69,3%), o público do Comitê sempre foi formado por uma maioria branca, característica que se intensificou na pandemia. Nas reuniões remotas, o público branco se ampliou; o grupo de pardos reduziu; o grupo de negros manteve; entretanto, a participação das etnias indígenas foi reduzida a zero.

A renda também se mostrou um vetor que demonstra o quanto a pandemia agrava as desigualdades de acesso. Esse dado é relevante, pois antes da pandemia, os participantes do Comitê, em sua maioria, eram categorizados como sem renda (35,7%) e, após a introdução do período pandêmico, esse público não só se reduziu expressivamente (14,3%), como o grupo que toma seu lugar como maioria no Comitê são os que possuem renda acima de 3 salários mínimos (37,1%).

Outro dado interessante para essa análise é o índice de escolaridade dos constituintes do Comitê, que, por sua vez, indica maiores dificuldades de participação para pessoas com o acesso mais escasso ao ensino. Em março, os participantes cuja escolaridade era ensino fundamental incompleto compunham 20%; os de ensino fundamental completo 6,7%; ensino médio completo 6,7%; e ensino superior completo, com 40% do total, constituíam a maioria dos membros.

Em julho, esses dados mostram um público com maior acesso à educação: os participantes com ensino fundamental incompleto se reduziram para 14,3%; os com ensino fundamental completo decresceram para 2,9%; ensino médio completo aumentou para 8,6%; ensino superior



completo reduziu para 34,3%, mas ainda se mantendo como maioria. Ilustrativamente, com a crise sanitária, um novo dado foi introduzido: a categoria de escolaridade de pós-graduados, que expressivamente se manifesta em 31,4%, quase alcançando a taxa de ensino superior completo.

Compreendendo em números a composição de participantes do Comitê com histórico de situação de rua, foi possível constatar que anteriormente à pandemia, 84,6% dos membros já havia estado ou estava em situação de rua, em oposição a 15,4% que nunca havia estado. Após a pandemia, esse quadro se modifica bruscamente: o público que nunca esteve em situação de rua se torna maioria, com 65,7%, em contraste aos 34,3%, que já estiveram ou estão em situação de rua. Ou seja, o quadro pandêmico afastou o público para o qual os temas discutidos no Comitê se mostram mais pertinentes: a *poprua*.

Quanto à forma pela qual as informações de datas e locais da reunião chegam até as pessoas, o e-mail já era a via predominante de contato com o Comitê (57,1%), o que se intensifica na pandemia (74,3%). Em suma, o alcance das reuniões do conselho se dá não apenas por um meio que depende de acesso à internet, como contempla majoritariamente às pessoas que já frequentavam o Comitê e estavam inseridas no *mailing*, diminuindo a possibilidade de engajar novas pessoas.

Embora não seja possível comparar com o período anterior à pandemia, pois a pergunta foi alterada, consta do próprio relatório que houve aumento significativo de pessoas nos subcomitês. O documento traz como hipótese que explica essa mudança o atual perfil dos participantes do comitê: aqueles que possuem acesso à internet e têm condições de trabalhar de forma remota apresentam outra disponibilidade de tempo e de presença em relação aos que atendiam esse espaço no período anterior à pandemia.

Há apenas um dado expressamente referente à participação dos conselheiros: o percentual médio de participação dos conselheiros titulares do Comitê PopRua, distribuídos por categoria de representação. Ao todo, os representantes do governo participaram de 31% das reuniões; os representantes das organizações sociais, 56%; e os representantes da *poprua*, 44%. Ainda que o percentual da participação em geral seja baixo, é notório que ele seja menor entre os representantes do governo, e 13% menor em relação aos representantes da *poprua*, que têm as maiores dificuldades de inclusão digital.

5. Análise de caso: a crise sanitária que afeta a *poprua* e o diálogo com a Secretaria Municipal de Saúde no Âmbito do Comitê Poprua

[Sobre as atualizações da SMS, a SMDHC] informou que para o enfrentamento da Covid-19, durante o período de pandemia desde o início de abril, as equipes têm intensificado ações de abordagem, questionamento para sintomático respiratório, com orientação sobre a Covid-19, prevenção, sinais e sintomas da doença. As ações de prevenção da Covid-19 estão sendo realizadas em todos os equipamentos sociais e na rua, em locais de maior concentração de pessoas em situação de rua (Bom Prato, locais de distribuição de alimentação e locais de higiene). [...]. Após a apresentação, foi aberto o momento de fala⁷.



Todas as reuniões do Comitê PopRua são iniciadas com informes, organizados pela SMDHC, em relação a perguntas feitas pelos conselheiros na reunião anterior ou concernentes a atualizações que precisam ser informadas ao conselho. Em 2 de dezembro de 2020, grande parte da discussão centrou-se no Consultório na Rua. Foram solicitados os dados relativos ao número de testes de Covid-19 realizados, bem como uma lista atualizada com todos os endereços com as bases do CnR. Na mesma ocasião, foi solicitado que a SMS enviasse semanalmente atualizações da saúde aos conselheiros do Comitê.

Durante as últimas falas, as Secretarias responsáveis pelas pautas abordadas não estavam mais presentes. Como encaminhamentos, deliberou-se a produção de relatório sobre ações de combate à Covid-19 dentre a população em situação de rua, e a solicitação de respostas para as perguntas realizadas em reunião às Secretarias mencionadas.

No dia 20 de janeiro de 2021, foi convocada uma reunião extraordinária para tratar da segunda onda da pandemia, seus impactos na *poprua* e a atuação dos órgãos públicos na problemática. A demanda partiu da sociedade civil organizada no Comitê e dialogava diretamente com as preocupações já expressas na reunião ordinária anterior, haja vista que a solicitação de informações acerca do acolhimento da *poprua* – tendo em vista sua vulnerabilidade à Covid-19 – e dos protocolos de atendimento realizado pela Secretaria Municipal de Saúde a esse público foi pauta na mesma.

Novamente, a atenção à saúde da *poprua* foi levantada pela sociedade civil no conselho, e não pelos membros do Governo, cuja presença era bastante reduzida. Segundo o Relatório de Monitoramento do Comitê PopRua (BRASIL, 2021a), os conselheiros das Secretarias contabilizaram presença em apenas 30% das reuniões. Por conta disso, foi solicitada resposta para as temáticas pautadas na reunião de dezembro e endereçadas à SMS e à SMADS, todavia, a primeira não estava presente. Importa destacar a urgência da obtenção dos dados referentes ao acesso da *poprua* no sistema de saúde da cidade, bem como aos óbitos ocorridos em virtude de contaminação pelo coronavírus, razão pela qual entende-se que a ausência da SMS no conselho é ato problemático.

Por fim, os membros do Comitê pautaram a importância do acesso ao Sistema de Informação de Atendimento aos Usuários (SISA), organizado e gerido pela SMADS, para que possa haver cruzamento de dados entre as duas secretarias citadas, o que poderia fornecer informações relevantes quanto ao recorte populacional da *poprua* e seu atendimento em tempos pandêmicos. Apesar de ser organizado pela SMADS, o SISA e seus respectivos dados precisariam, de acordo com a demanda do conselho, ser analisados em conjunto com a SMS, no entanto, não havia membro desse órgão na reunião. Por conta disso, dois encaminhamentos pautaram a produção de ofício às secretarias solicitando presença no Comitê e a demanda dos dados que devem ser fornecidos pela SMS.

Na 81ª Reunião Ordinária, aproveitando-se da presença de conselheira representante da SMS, a sociedade civil solicitou compartilhamento do boletim epidemiológico, que apresentaria dados de incidência da Covid-19 entre a *poprua*. A SMS relatou que os dados do Consultório na Rua eram sistematizados pela secretaria e compartilhados com a SMDHC, a SMADS, e a imprensa da SMS. Todavia, não soube informar se essas informações poderiam ser publicizadas.



Diante disso, a CDHLG, assim como outros membros da sociedade civil, argumentou que o sigilo de informações públicas é exceção, demandando, novamente, o acesso a elas.

Por outro lado, foi mencionado que a SMDHC e a SMS haviam realizado reunião a fim de pautar articulação com a rede de saúde e de assistência, conforme solicitado pelo Comitê na reunião extraordinária do dia 20 de janeiro. A qualificação dos dados referentes à *poprua* nessa seara exigia, de acordo com a SMS (BRASIL, 2021b), protocolos de coleta, fornecimento e cruzamento de dados, processo complicado e intempestivo, mas de grande urgência, motivo pelo qual a secretaria continuaria em contato com os hospitais da rede municipal e com a SMADS. Com isso, entre os encaminhamentos da reunião, houve a demanda pela publicização de dados epidemiológicos em boletim semanal.

Na 82ª reunião ordinária, foi reforçado pela representante da SMDHC a indispensável presença e respectivos retornos das Secretarias nas reuniões do Comitê, visando dar devolutivas às pautas referenciadas nas reuniões. Para tanto, foi sugerido por outra representante da SMDHC que fossem estabelecidas solicitações formais a cada Secretaria a respeito dos encaminhamentos de suas pastas. Foi sugerido por um representante da sociedade civil o retorno do subcomitê de saúde visando ampliar o acompanhamento da pandemia e suas expressões na vida da *poprua*. A sugestão foi apoiada por outros participantes e conselheiros presentes na reunião. A SMS informou que, no que tange ao Boletim da Atenção Básica, fora feita a solicitação para torná-lo público. Por fim, dois dos encaminhamentos da reunião foram: a) a solicitação para que as Secretarias atualizassem de maneira periódica e frequente as informações sobre a *poprua*; e b) o mapeamento da presença das Secretarias, a fim de delinear sua assiduidade nas reuniões.

Na 83ª reunião ordinária, a SMS comunicou os dados de seu domínio relativos à vacinação e óbitos da população em situação de rua da cidade de São Paulo. Entretanto, pontuou-se que eram os mesmos apresentados em fevereiro, visto que os dados de março ainda não haviam sido consolidados. Salienta-se que a 83ª reunião ordinária ocorreu em abril, ou seja, os dados de emergência sanitária coletados pela prefeitura tinham omissões e atrasos que contabilizavam dois meses de ausência de dados completos. Nesse sentido, foi questionada a real quantidade de pessoas em situação de rua que estavam vacinadas até o momento da reunião, uma adversidade relevante aos conselheiros e presentes no Comitê e determinante para o planejamento das ações públicas subsequentes.

Outro ponto levantado na reunião pela sociedade civil foi a preocupação em garantir acesso às reuniões em formato remoto para os conselheiros que estão enfrentando dificuldades no acesso à tecnologia. A SMDHC somente reiterou as medidas adotadas para a inclusão digital dos conselheiros sem acesso tecnológico e esclareceu que essas medidas haviam sido suspensas devido à fase roxa vigente na cidade. A reunião teve como encaminhamentos: a) o envio de ofício para SMS, solicitando a vacinação da *poprua* em situação de calçada através do Consultório na Rua; e b) a solicitação para a SMS do envio por e-mail de dados atualizados sobre a vacinação da *poprua*, separando os dados de vacinados pelos CTAs dos demais.

Como visto no contexto acima, o espaço do Comitê é marcado por incongruências entre a sociedade civil organizada e uma parte dos órgãos públicos, especialmente pela dificuldade de diálogo – em razão do baixo índice de presença dos últimos – e pela contínua demanda – por parte



da primeira – por ações efetivas. Através da literatura de participação social em conselhos gestores, depreende-se que tais problemáticas se apresentam de modo generalizado: Tatagiba (2005) já apontava que usualmente o debate no interior dos conselhos sofre limitações pela determinação de pautas pelo próprio Estado, assim como pela dependência do Executivo para de fato implementar e deliberar quanto às políticas discutidas – o próprio Comitê PopRua, nesse sentido, tem apenas caráter consultivo.

Na maioria dos conselhos (TATAGIBA, 2005), em razão da composição dos conselheiros e da falta de capacitação, dificilmente se consegue estabelecer um debate entre interesses e opiniões dissonantes, predominando certo “consenso ou harmonia” que contrariam a potencialidade do debate democrático. Tatagiba defende que, em realidade, a participação pouco crítica em espaços democráticos é uma tendência de experiências participativas que, embora melhorem suas ferramentas de planejamento e monitoramento das ações, enfrentam dificuldades substanciais para superar a via tradicional de definição das políticas públicas, e inserir novos atores no processo. Nesse sentido insere-se o próprio Relatório, que, embora auxilie o monitoramento da participação no Comitê, não se traduziu em medidas efetivas para ampliar essa participação ou assegurar a presença estatal.

No caso do Comitê PopRua, o diálogo é prejudicado pela baixa presença (30%) dos representantes de órgãos públicos, como a SMS e a SMADS, e não pela existência de um consenso entre os participantes, como afirmava Tatagiba. Talvez essa harmonia se dê de maneira pontual entre a sociedade civil em contraposição aos membros de algumas secretarias municipais, em casos específicos como o da saúde. Todavia, mesmo entre a sociedade civil há divergências fundamentais – quanto à forma de atuação e até mesmo quanto à funcionalidade e à efetividade do comitê, por vezes questionadas pela *poprua*.

Tatagiba (2005) ainda traça o perfil usual dos conselheiros no Brasil para explicar a tendência, em função desse perfil, à elitização da participação nesses espaços: no que se refere à renda, escolaridade e engajamento político-partidário, estão bem acima da média nacional. Em sua maioria, os conselheiros são brancos, com leve preponderância de mulheres, maiores de 30 anos, casados, católicos, de alta escolaridade, predominantemente de nível superior, inseridos no mercado formal de trabalho, concentrados no serviço público municipal e recebendo acima de 5 salários mínimos. Como se depreende da análise do relatório, o Comitê PopRua se tornou, durante a pandemia, menos racialmente diverso, com maior renda e maior escolaridade.

Infere-se, portanto, que os conselheiros dispõem não apenas de recursos individuais (renda e escolaridade) maiores, sobretudo em relação aos usuários dos serviços e das políticas públicas que fiscalizam, mas também recursos subjetivos e organizacionais. Então abordar essas conexões externas dos grupos que compõem os conselhos não apenas em função da desigualdade de recursos, que gera uma desigualdade de participação, “mas também para avançar na compreensão do lugar que a participação nos conselhos ocupa na estratégia dos atores da sociedade civil como forma de encaminhamento de suas demandas” (TATAGIBA, 2005).

Nesse sentido, cabe pontuar como os ofícios constituíram a principal, quando não única forma de encaminhamento às demandas apresentadas, a despeito de sua urgência. Grande parte das vezes, esses ofícios não eram respondidos, demoravam meses para retornar ao Comitê e não



forneciam soluções rápidas e contundentes aos problemas apresentados. Coube aos conselheiros da sociedade civil cobrar repetidamente por informações que deveriam ter caráter público, e que se mostravam essenciais para não só a avaliação das políticas públicas no período, como também para a condução das atividades dos grupos e entidades que queriam melhor combater os efeitos da pandemia.

Medeiros (2019) aponta como o ciclo de políticas públicas, para promover a igualdade entre grupos marginalizados, requer a análise de padrões já existentes de (re)produção de desigualdades na história de efetivação das políticas que afetam esses grupos. Resgatando essas compreensões para a análise do Comitê PopRua, percebe-se o quanto a presença de interlocutores das demandas da *poprua*, representadas pelos membros da sociedade civil, foi de grande relevância para a elaboração de respostas aos problemas urgentes trazidos ou agravados durante a pandemia.

Um exemplo disso é que as medidas de inclusão digital adotadas pela SMDHC para garantir a participação dos conselheiros foram paralisadas em decorrência da fase roxa, que durou semanas na cidade de São Paulo. Desse modo, no momento mais crítico da pandemia, os representantes da rua que não possuíam meios tecnológicos para participarem das reuniões do Comitê ficaram sem alternativas. Essa demanda foi apenas retomada porque um conselheiro representante da sociedade civil reivindicou a necessidade de outros meios de incluí-los, mas, ainda assim, não obteve outras alternativas.

Esse episódio expõe não apenas o quanto a inclusão digital se mostrou um dos obstáculos da crise sanitária à participação, mas também a pouca efetividade da resposta estatal que havia sido elaborada e a ausência de iniciativa dos representantes do Estado em melhorá-la. Diante disso, questiona-se como a ausência de representantes da *poprua* nas reuniões prejudicou a retomada de pautas que a afetam. Os que tinham o acesso mais vulnerável à internet e a equipamentos não puderam estar presentes para reiterar desde o início a impossibilidade de se suspenderem as medidas de inclusão digital.

Como foi possível observar com os dados apresentados anteriormente, o perfil de quem participava ativamente nas reuniões foi consideravelmente modificado – sendo ampliados a renda, a escolaridade e o índice de pessoas que não têm trajetória de rua. Expressamente, a finalidade do Comitê PopRua é promover alternativas à forma tradicional de se fazer e discutir política pública. Para tanto, durante a pandemia a participação no processo de discussão da *poprua*, que já era tida como impasse político (DE LUCCA, 2007), conduziu-se para um enfraquecimento, de modo que o público cuja participação é indispensável para a construção de políticas públicas fosse afastado pela reconfiguração do modo de participar.

6. Considerações finais

Esta pesquisa teve como objetivo compreender a forma em que a pandemia do novo coronavírus afetou a participação dos conselheiros do Comitê PopRua e suas consequências nas particularidades e meios de participação social de um grupo que, historicamente, foi excluído de várias instâncias, incluindo os processos democráticos. À luz da análise posta sobre o Comitê



Poprua, entende-se esse espaço não somente como ambiente de escuta da *poprua* frente ao Estado, mas como um importante instrumento democrático (TATAGIBA, 2005) que aproxima a população em situação de rua da materialização de seus direitos sociais.

A partir da análise documental, os dados qualitativos do Relatório somaram-se à revisão bibliográfica da literatura de conselhos participativos e fenômenos que tocam a população em situação de rua, para produzir uma análise de caso dentro do Comitê, utilizando suas atas de reunião. Quanto às limitações metodológicas, cabe destacar a ausência de dados especificamente voltados à presença dos conselheiros no Comitê. Em relação à porcentagem de participação nas reuniões, o dado não apresentava um comparativo entre o período anterior à pandemia e após sua instauração. Além disso, todos os demais dados coletados não faziam diferenciação entre participantes e conselheiros – oscilações de renda, por exemplo, referiam-se a todos os presentes nas reuniões, mas importava averiguar como e se houve a mesma variação dentre os conselheiros eleitos para estar naquele espaço. Dessa forma, a participação foi avaliada sobretudo por uma abordagem qualitativa, mais condizente com o cenário observado.

Um dos objetivos da pesquisa em políticas públicas é melhorar a eficiência das políticas ao endereçar problemas sociais, evidente que, para isso, é necessário contemplar o sujeito atingido por elas. Nesse sentido, é preciso combater a reiterada invisibilidade política na representação dos interesses de grupos particulares, usualmente aqueles que são submetidas a reiteradas e diversas formas de discriminação (MEDEIROS, 2019). A *poprua*, como um dos grupos historicamente excluídos da esfera de desenho e planejamento de políticas públicas, é erroneamente vista como um contingente desprovido de articulação política, embora a sua exclusão leve à busca por novas formas de manifestar suas demandas e participar da atividade política.

Nesse sentido, é de fundamental importância que profissionais do direito que trabalham cotidianamente com a população em situação de rua integrem estratégias intersetoriais e integradas para efetivar essas demandas, partindo do entendimento da realidade de violações de direitos da *poprua* e das estratégias atuais utilizadas para combatê-las, em suas falhas e gargalos. Assim, esses profissionais podem mudar seu paradigma de atuação de uma assistência judiciária, que falha em fazer uma mediação entre Estado e populações vulneráveis, para uma assistência jurídica, consoante previsão constitucional no art. 5º, LIV, LV e LXXI (RIBAS, 2014). Ou seja, uma assistência jurídica integral, que se estenda além da “simples representação perante os tribunais”, que implique “auxílio para tornar as pessoas mais ativamente participantes das decisões básicas, tanto governamentais quanto particulares, que afetam suas vidas”. (CAPPELLETTI; GARTH apud RIBAS, 2014). A Defensoria Pública é o órgão que opera diretamente o maior número de demandas jurídicas dessa população, sendo a instituição que apresenta efetivo potencial de ser instrumento de assistência jurídica, fortalecendo o acesso à justiça e a democracia.

O Comitê PopRua se apresentou na análise de caso como um ambiente de disputas assimétricas. A iniciativa de promoção de diálogo entre sociedade civil e poder público foi dificultada: a) pela baixa frequência de participação das Secretarias e devolutivas insuficientes às demandas apresentadas; b) pelo modelo de reuniões remotas que dificulta a participação da *poprua*, um grupo historicamente vulnerabilizado; e c) pela alteração do perfil dos participantes do conselho, o que influenciou as pautas e a condução das reuniões.



Mesmo atravessados pela dificuldade de participação política e de acesso tecnológico, ainda sim a *poprua* e seus representantes ocuparam o Comitê de modo a torná-lo principal meio do qual partiram estratégias de enfrentamento da pandemia, pois grande parte das políticas adotadas voltadas ao grupo foram trazidas e discutidas no conselho. Em grande medida, isso ocorreu devido à organização política dos movimentos sociais voltados à questão da rua, pois estes auxiliaram e incentivaram seus membros a comparecerem nas reuniões do Comitê, especialmente aqueles eleitos para a posição de conselheiro. Além disso, os movimentos sociais forneceram repasses concretos quanto à implementação das medidas de combate à pandemia no cotidiano na rua, sendo fundamentais para identificar quais pautas deveriam receber maior urgência.

Tais fatores, aliados à dificuldade de diálogo e fornecimento de dados por parte dos equipamentos de acolhida e saúde, dificultaram a avaliação e implementação de políticas públicas na cidade de São Paulo durante o período mencionado e explicitaram a invisibilidade histórica das demandas dessa população.

Há de salientar, que, assim como posto por Kowarick (2002), não há uma carência da democracia no Brasil, mas sim dos direitos civis e sociais. Em consequência, a exclusão social de grupos marginalizados é instrumento integrante do processo produtivo. Por isso, a participação da população em situação de rua no Comitê Poprua atuando com vistas a participar do planejamento e monitoramento das políticas públicas – mesmo possuindo um reduzido poder de inovação face à formulação de políticas públicas e aos atores que tradicionalmente encaminham esse processo (Tatagiba, 2005) – perpassa por desafios e potencialidades na luta pela garantia de direitos.

Apesar das intempéries demonstradas, talvez a participação da *poprua* neste espaço deliberativo em meio a pandemia seja indício de que o desejo de ser visto e ouvido faz com que esse grupo busque romper com a invisibilidade, construindo sua trajetória a partir do protagonismo de suas ações em instâncias sociais e políticas. Sendo assim, ouvi-los em espaços deliberativos – como o Comitê –, mas também nos espaços que procuram consolidar uma assistência jurídica efetiva e intersetorial é, antes de tudo, uma reação ao silêncio perpetrado por meio de processos históricos e urbanos (DE LUCCA, 2007; GOMES, J., 2017). Significa, em outras palavras, a construção de um projeto político de escuta e de fala compartilhada, em que o acesso da população em situação de rua a direitos fundamentais possa ser ampliado e consolidado democraticamente.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. **Movimentos Sociais e Políticas Públicas: repensando atores e oportunidades políticas**. São Paulo: Lua Nova, 2018, 105, p. 15-46. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-015046/105>. Acesso em: 27 jul. 2021.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. **Balanco dos Estudos sobre os Conselhos de Políticas Públicas na última Década**. São Paulo: Lua Nova, 94, 2015, p. 255-294.



BITTAR, Bernardo. **Excluídos também das urnas, moradores de rua têm dificuldade de votar.** 2018. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/04/22/interna_politica.675354/moradores-de-rua-tem-dificuldades-para-votar.shtml. Acesso em: 06 abril. 2021.

BRASIL, Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. **Ata da 30ª Reunião Extraordinária do Comitê PopRua.** São Paulo, SP: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, 20 jan. 2021a. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/comite/index.php?p=309284. Acesso em: 26 jul. 2021.

_____. **Ata da 80ª Reunião Ordinária do Comitê PopRua.** São Paulo, SP: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. São Paulo, SP: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, 02 dez. 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/comite/index.php?p=309284. Acesso em: 26 jul. 2021.

_____. **Ata da 81ª Reunião Ordinária do Comitê PopRua.** São Paulo, SP: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, 03 fev. 2021b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/comite/index.php?p=309284. Acesso em: 26 jul. 2021.

_____. **Ata da 82ª Reunião Ordinária do Comitê PopRua.** São Paulo, SP: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, 03 mar. 2021c. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/comite/index.php?p=309284. Acesso em: 26 jul. 2021.

_____. **Ata da 83ª Reunião Ordinária do Comitê PopRua.** São Paulo, SP: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, 07 abril. 2021d. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/comite/index.php?p=309284. Acesso em: 26 jul. 2021.

_____. **Edital de Credenciamento nº001/SDMHC/2020.** São Paulo, SP: Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, 16 jul. 2020.

Brasil. (2014). **Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios.** Brasília: Secretaria-Geral da Presidência.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: UJOenfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008.

COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (Brasil). **Relatório de atividades de 2020.** São Paulo, 2020.

CRENSHAW, Kimberle. **A interseccionalidade na discriminação de raça e gênero, 2012.** Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wp-content/uploads/2012/09/Kimberle-Crenshaw.pdf>. Acesso em 20 jul. 2021

DE LUCCA, Daniel. **A rua em movimento - experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua.** 241 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

DE LUCCA, Daniel. **Morte e vida nas ruas de São Paulo: a biopolítica vista do Centro,** 2009. Disponível em: <https://nadir.fflch.usp.br/sites/nadir.fflch.usp.br/files/upload/paginas/GT4%20Daniel%20De%20Lucca%20Reis%20Costa.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2021.

GIL, Antonio Carlos. A utilização de documentos In: **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1989, p. 147-155.



GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: democracia, controle social e instituições**. Fundação Getúlio Vargas Escola De Administração De Empresas De São Paulo, 2003.

GOMES, Janaína Dantas Germano. O Ouvir como uma prática de Direitos Humanos: Reflexões sobre as Atividades da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama. In: Camila Nicácio; Letícia Aleixo; Amanda Naves Drummond. (Org.). **Clínicas de Direitos Humanos e o ensino jurídico no Brasil: da crítica à prática que renova**. 1ed. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2017, v. 1, p. 116-131.

KOHARA, Luiz Tokuzi. **A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua**. 2018. Tese (Pós-Doutorado Sênior em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2018.

KOWARICK, Lúcio. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 1, n. 3, p. 38-50, 1987.

_____. Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. São Paulo: **Novos Estudos**, 2002, n. 63, v. 2, p. 9-30.

MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. p. 357-390, São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. **Carta maior**, v. 26, n. 11, 2007.

MEDEIROS, Rogério de Souza. Interseccionalidade e políticas públicas: aproximações conceituais e desafios metodológicos. In: PIRES, Roberto Rocha. **Implementando Desigualdades**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 79-104.

MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. **Política dos “improváveis”**: percursos de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua. 2017, f. 348. Tese (Doutorado em Antropologia) — Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.

RIBAS, Luciana Marin. **Acesso à Justiça para a População em Situação de Rua: um Desafio para a Defensoria Pública**. São Paulo, 2014. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SÃO PAULO. Decreto-lei nº 53.795, de 25 de março de 2013. Institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua - Comitê PopRua. São Paulo, 2013. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-53795-de-25-de-marco-de-2013>. Acesso em: 13 maio. 2021.

SÃO PAULO. Lei nº 17.252, de 26 de dezembro de 2019. Consolida a Política Municipal para a População em Situação de Rua, institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua e dá outras providências. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17252-de-26-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 13 maio 2021.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Relatório do Processo Eleitoral. São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/Relatorio_Final_compressed.pdf. Acesso em: 19 jul. 2021.

SMADS – SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Censo da População em Situação de Rua de 2019. São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMADS_SP.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. Curitiba: **Rev. Sociol. Polít.** 25, nov. 2005, p. 209-213.



_____. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas. O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo—Primeiras reflexões. **Colombia Internacional**, n. 71, p. 63-83, 2010.

TEIXEIRA, Luiza Reis; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Arquitetura da participação social no Brasil: um espaço em construção. **RIEM**, 2019, N°20 ISSN 0719-1790, p. 33-57. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/arquitetura_da_participacao.pdf. Acesso em: 20 jul. 2021.

¹ Para fins de fluidez da escrita, o presente artigo optou pela abreviação *poprua*, adotada pelo próprio Comitê em documentos oficiais.

² Cf. SÃO PAULO, 2013.

³ Essa temática vem se tornando objeto de investigação no meio acadêmico. Isto fica visível na pesquisa de Almeida, Cayres e Tatagiba (2015), que selecionou outras 537 pesquisas que faziam menção a conselhos, sendo que dentre elas, 75% faziam associação a "políticas públicas", "democracia" e "participação". Cf. ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015, p. 255-294.

⁴ Como grande parte dos conselhos são apenas consultivos, as decisões tomadas não são determinantes sobre o Executivo. Cf. GOMES, E., 2003. Do mesmo modo que não tem alianças com o Legislativo. Cf. TEIXEIRA e TEIXEIRA, 2019.

⁵ O Censo Populacional usualmente excluiu a contabilização da população em situação de rua, pois sempre se utilizou do domicílio como unidade básica de análise. Em 1991, a gestão de Luiza Erundina promoveu a primeira contagem dessa população, dando-lhe visibilidade enquanto categoria política e administrativamente reconhecida (DE LUCCA, 2007).

⁶ Cf. COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (Brasil), 2020.

⁷ Trecho retirado da ata da 80ª Reunião Ordinária do Comitê PopRua, realizada em 02 dez. 2020. Cf. Brasil, 2020, p. 3.



O vai e vem da história! Crianças e adolescentes em situação de rua: uma expressão da “questão social”

The plot twist! Homeless children and teenagers: an expression of “social issue”

Camila Cristina dos Santos

Assistente Social, Agente de Defensoria no Núcleo Especializado da Infância e Juventude da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Mestranda no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

cacrsantos@defensoria.sp.def.br

Edilene Souza da Silva

Estagiária em Serviço Social no Núcleo Especializado da Infância e Juventude da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

e.edsosilva@defensoria.sp.def.br

Resumo

Este artigo se propõe a apresentar breves reflexões sobre crianças e adolescentes em situação de rua, admitindo o tema como uma expressão da “questão social”, entendendo esta como produto da organização capitalista. Para isto, analisa a situação de rua na conjuntura atual, busca apreender o movimento dialético entre história e atualidade da infância e juventude, da exploração da classe trabalhadora e da herança escravocrata no Brasil, bem como as possibilidades de intervenções na sociedade atual com vista a construção de um novo projeto societário que contemple a superação do racismo, a emancipação humana e o fim de toda forma de exploração.

Palavras-chave: Situação de rua. “Questão social”. Direitos da criança e do adolescente.

Abstract

This paper proposes to discuss over homeless children and teenagers' conditions, comprehending that as a "social issue", as far as a result of capitalism. Analyzes the homeless in the current situation, seeks to understand the dialectical relation over the present and past of childhood and youth, the working-class abuse and slavery heritage in Brazil, as well the discussion of a new society structure that could overcome racism, human emancipation and end of all forms of domination.

Keywords: Homeless conditions. "Social issue". Children and teenagers' rights.



Admiremos a justiça capitalista! O proprietário fundiário, o dono de casas, o homem de negócios, quando expropriados em razão de “improvements”, como ferrovias, abertura de ruas etc., recebem não apenas indenização total, mas, por sua “renúncia” forçada, tem de ser consolado, por Deus e pela Justiça, com um lucro considerável. O trabalhador é jogado na rua com sua mulher, filhos e haveres, e caso ocorra em massa para bairros onde a municipalidade zela pela decência, é perseguido pela polícia sanitária!

Karl Marx

As crianças ricas brincam nos jardins com seus brinquedos prediletos. E as crianças pobres acompanham as mães a pedirem esmolas pelas ruas. Que desigualdades trágicas e que brincadeira do destino.

Carolina Maria de Jesus

Logo no início, gostaríamos de alertar que não faremos neste texto uma divisão didática entre passado, presente e possibilidades de futuro, mas sim apresentaremos breves reflexões de forma contínua, sem subtítulos. Assim, convidamos os leitores a pensarem e se inquietarem conosco sobre a temática das crianças e adolescentes em situação de rua de forma não linear, bailando no vai e vem da história. Dito isto, passamos a compartilhar nossas reflexões.

Sobreviver nas ruas é um desafio ao qual ninguém deveria ser submetido. No entanto, esta é a realidade de mais de vinte e quatro mil pessoas na metrópole considerada a mais rica do Brasil¹. Em São Paulo, assim como em diversas outras cidades do país, cresce, de maneira cada vez mais acelerada, o número de pessoas em situação de rua, incluindo crianças e adolescentes.

Esta curva ascendente não é um fenômeno natural e espontâneo, mas consequência de um longo período de uma organização social e econômica de base capitalista, neoliberal, patriarcal e racista, que gera a abissal desigualdade social, agravada e ainda mais evidenciada pela pandemia do coronavírus. Trata-se, então, de uma expressão da “questão social”², concebendo esta última como constitutiva do capitalismo, com suas tensões e contradições, que se funda e se mantém na apropriação, por parte de poucos, da riqueza socialmente produzida, além da apropriação privada do trabalho.

O próprio signo “questão social” surge para dar conta do crescente pauperismo, decorrente da industrialização massiva, ao final do século XVIII. Apesar de as precárias condições não serem uma novidade à época, o que se via de diferente era a pobreza aumentar de um lado na mesma proporção do acúmulo de riqueza do outro, acirrando a polarização entre ricos e pobres. No decorrer do tempo, a expressão foi tomando diferentes sentidos, inclusive caráter conservador e moralizante no qual os problemas sociais não eram admitidos como estruturais, mas como um desvio a ser tratado de forma individualizante (NETTO, 2001). No entanto, analisamos e



compreendemos as expressões advindas da organização capitalista - como o fato de inúmeras pessoas não terem moradia, nem o mínimo para sobrevivência, e serem submetidas à viver nas ruas - à luz da teoria materialista histórico dialética na qual, segundo Netto, “A “*questão social*”, *nesta perspectiva teórico-analítica, não tem a ver com o desdobramento dos problemas sociais que a ordem burguesa herdou ou com traços invariáveis da sociedade humana; tem a ver, exclusivamente, com a sociabilidade erguida sob o comando do capital.*” (NETTO, 2001, p. 46. Grifo nosso).

É neste sentido que asseveramos que o aumento desenfreado do número de pessoas em situação de rua é uma expressão da “questão social”, ou seja, é fruto de uma organização socioeconômica que se mantém, na atualidade, da formação do exército de reserva; das reformas trabalhista e previdenciária; dos altos índices de desemprego; da falta de investimento em programas sociais; da precarização das políticas públicas e da desresponsabilização do Estado, que nada mais são que formas de organização e manutenção do capitalismo. Igualmente, também é consequência do não rompimento com a triste e deletéria herança racista e de exploração brasileira que se relacionam intimamente com a ordem econômica vigente. Considerando todo esse conjunto, que pauta a agenda dos governos capitalistas, a consequência de milhares de pessoas em situação de rua não é uma surpresa, mas sim um produto histórico do modo de produção capitalista. Também não é um problema pontual que será resolvido com práticas focalizadas, individualizantes e eugênicas, mas sim, repisamos, uma expressão da “questão social”.

Por assim se constituir, sucessivos governos, mesmo os que dispensaram um pouco mais de atenção às políticas sociais, tiveram que lidar com o recrudescimento desta pauta. Uns ignorando o problema deliberadamente, outros apenas amenizando, por meio de programas sociais, as consequências. Em relação ao uso de estratégias atenuantes no trato com a questão, não podemos nos esquecer que as políticas públicas, mesmo em governos ditos progressistas, mantêm seu caráter reformista e, em alguns casos, até revivem sua gênese caritativa. O papel destas, por mais que ainda tão necessário, mormente, diminui o acirramento das tensões e controla a população, sendo os seus efeitos paliativos e não transformadores da ordem econômica produtora de desigualdades.

A própria Política Nacional para a População de Rua (BRASIL, 2009) aponta que esta situação decorre da ausência de direitos fundamentais, como moradia e sustento, além da presença da pobreza extrema. No entanto, o fato de ser uma expressão da “questão social” não elimina as especificidades e diferenças dos sujeitos que se encontram submetidos a esta condição, para além das características comuns que a vida nas ruas impõe. Neste sentido, o Decreto nº7053, de 23 de dezembro de 2009, que institui tal Política, demarca a heterogeneidade deste grupo populacional, apesar de ele apresentar características comuns. Vejamos:

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. (BRASIL, 2009).



Não obstante se referir aos adultos, o mesmo se dá em relação ao público infantojuvenil no que tange à heterogeneidade. A situação de crianças e adolescentes em situação de rua, não tergiversando às especificidades apresentadas por este público em relação aos adultos, acompanha este processo de crescimento do número de pessoas submetidas a esta condição. Ao encontro do acima exposto, este seguimento geracional também é afetado pela política neoliberal e de austeridade que transfere ao indivíduo responsabilidades do Estado, bem como culpabiliza aquele pelas situações causadas pela ordem socioeconômica, ordem esta que inclui em sua agenda a sistemática desproteção social e a precarização das políticas públicas, em especial da assistência social. Importante ressaltar que o funcionamento orientado por este sistema não se restringe a influenciar o poder público, mas também a formação do ideário social.

As ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força *material* dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força *espiritual* dominante. A classe que tem a sua disposição os meios de produção material dispõe também dos meios de produção espiritual, de modo que a ela estão submetidos aproximadamente ao mesmo tempo os pensamentos daqueles aos quais faltam os meios da produção espiritual. As ideias dominantes não são nada mais do que a expressão ideal (ideológica) das relações materiais dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias; portanto, são a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante, são as ideias de sua dominação. Os indivíduos que compõem a classe dominante possuem, entre outras coisas, também consciência e, por isso, pensam; na medida em que dominam como classe e determinam todo o âmbito de uma época histórica, é evidente que eles o fazem em toda a sua extensão, portanto entre outras coisas, que eles dominam também como pensadores, como produtores de ideias, que regulam a produção e a distribuição das ideias de seu tempo; e por conseguinte, que suas ideias são as ideias dominantes da época (MARX; ENGELS, 2007, p. 47).

Com isto, é dispensada à população em situação de rua uma invisibilidade seletiva que ocorre de acordo com a conveniência. Estes sujeitos são invisibilizados quando da destinação de políticas públicas que atendam às suas necessidades, mas não o são diante das ações higienistas adotadas pelo poder público que conta, na maioria das vezes, com o aval da sociedade. Esta invisibilidade é ainda maior quando se trata de crianças e adolescentes e se objetiva, inclusive, na ausência de uma Política Municipal específica para este público³ e no próprio Censo da População em Situação de Rua, realizado em 2019 pela Prefeitura de São Paulo, que se concentrou em estimar e caracterizar a população adulta, mas não se ateve às crianças e aos adolescentes, apontando apenas que há 664 pessoas até 17 anos em situação de rua no município (SÃO PAULO, 2019).

Esta última pesquisa censitária, realizada pela prefeitura paulista, também apontou um aumento de mais de 66% do número de pessoas submetidas a esta condição, em relação à pesquisa anterior que ocorreu em 2015 (SÃO PAULO, 2015). Informa ainda que, do total de pessoas em situação de rua recenseadas, 3,9% são crianças e adolescentes (SÃO PAULO, 2019).

Apesar deste último percentual sugestionar uma leitura equivocada de que, dentro do universo analisado, a quantidade de crianças e adolescentes em situação de rua é inexpressiva, nos cabe alertar que este público deveria ter prioridade na destinação de políticas públicas, bem como assegurada a proteção integral e as condições necessárias para o seu desenvolvimento físico, emocional e social. Direitos assegurados na Constituição Federal e amplamente descritos no



Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990, e que independem de análises meramente quantitativas.

Nos cabe também ponderar que mensurar o público infanto-juvenil nesta condição não é uma tarefa fácil e exige metodologias próprias, diferentes das utilizadas com os adultos, considerando as peculiaridades e especificidades de cada fase do desenvolvimento vivenciada pelos diferentes sujeitos, o que torna questionável os números oficialmente apresentados.

Uma das peculiaridades do público infanto-juvenil que se encontra nas ruas é o que se convencionou distinguir entre crianças e adolescentes “de” e “na” rua. Recorre-se a preposição “na” para se referir a aquelas e aqueles que, apesar de ainda manterem o vínculo com suas famílias e terem moradia, utilizam as ruas como fonte de renda destinada a sobrevivência não só pessoal, como também familiar, diferenciando do uso da preposição “de”, usada para se referir aos que utilizam as ruas como espaço de moradia. Observa-se que a primeira condição imprime um caráter ainda mais transitório, com intensos deslocamentos, dificultando a criação de vínculos, a quantificação deste público e a própria identificação da condição a qual estas pessoas em especial fase de desenvolvimento estão submetidas.

Ignorando a complexidade do assunto e a prioridade na destinação de políticas públicas, a pesquisa censitária de 2019 (SÃO PAULO, 2019), como já dissemos, não traz nenhum dado, para além do quantitativo de pessoas até 17 anos e 11 meses que se encontravam nas ruas durante o período das abordagens, que pudesse fornecer subsídios para melhor conhecer este público e entender as suas necessidades, o que é essencial para a formulação de políticas públicas. O Censo que se ocupou especificamente do público infanto juvenil foi realizado em 2007 (SÃO PAULO, 2007), sendo que tanto o de 2015 quanto o de 2019 não se ativeram a este público, o que demonstra, junto com outros fatores que pretendemos apresentar ao longo deste texto, a invisibilidade do tema. Invisibilidade, obviamente, não relacionada à ausência da capacidade física de enxergar, mas ao preconceito e à indiferença por parte do poder público e da sociedade de maneira geral. Mas, de onde vem a cegueira seletiva?

A desatenção e a desproteção às crianças e adolescentes são antigas no Brasil, inclusive no âmbito jurídico. Em contraposição, o ECA representa um importante marco para a construção da mudança, não só legal, mas também social, da concepção de crianças e adolescentes que historicamente são silenciados e não reconhecidos enquanto sujeitos. O processo histórico dos direitos das crianças e adolescentes no país é marcado por três fases, a saber: 1. indiferenciada, na qual as crianças eram vistas como adultos em miniatura, sendo punidas sob as mesmas normativas que estes últimos; 2. tutelar, na qual vigia o código de menores, (um de 1927 e outro de 1979) destinado às crianças carentes, abandonadas e delinquentes - considerando carência tudo aquilo que foge a ordem burguesa e não a diferenciando de “delinquência” -, amparado na chamada situação irregular que considerava este público meros objetos da lei e o institucionalizava para ensiná-lo a se adequar à sociedade; 3. e a atual fase garantista, amparada na proteção integral que entende as crianças e adolescentes como sujeito de direitos. (ANJOS; REBOUÇAS, 2014).

Nota-se que, da mesma forma que a “questão social”, num dado momento histórico, assumiu um caráter conservador e moralizante, no qual era esperado que os indivíduos fossem



ajustados à sociedade, considerando a pobreza uma situação individual e adversa, as normativas jurídicas também sofrem transformações, de acordo com a materialidade posta ao longo do tempo. No que se refere às crianças e adolescentes, o código de menores, assim como a “questão social” em uma determinada época, também tinha como objetivo disciplinar e “enquadrar” socialmente os, então chamados, abandonados e delinquentes.

O menor era visto como ameaça social e o atendimento a ele dispensado pelo poder público tinha por fim corrigi-lo, regenerá-lo, reformá-lo pela reeducação, a fim de devolvê-lo ao convívio social desvestido de qualquer vestígio de periculosidade, cidadão ordeiro, respeitador da lei, da ordem, da moral e dos bons costumes. (GOMES da COSTA, *apud* FÁVERO, 2005, p. 131).

Apesar do avanço legislativo referendado pelo ECA, as mudanças de concepções, assim como as leis, são construções histórico-sociais que dependem de condições objetivas e subjetivas dadas em um determinado tempo. Neste sentido, as legislações são criadas para regular ou legitimar comportamentos na e da sociedade e, ainda, o sistema de justiça, constituído por maioria homem, branco, elitista, não está a salvo das reproduções da ideologia dominante. Ao contrário, ratifica cotidianamente e utiliza esta ideologia como instrumento de coerção. Uma ideologia que legitima determinadas práticas e aliena os sujeitos de sua própria humanidade e das relações de poder que envolvem a estrutura socioeconômica. Pois,

Ainda que a forma tenha se alterado no período, de uma ditadura para um chamado Estado democrático de direito, o Estado burguês soube combinar, aprimorar e fortalecer tanto os aspectos de busca de formação de consenso momentâneos, como os instrumentos antigos e novos de coerção. (IASI, 2019, p. 421).

Outrossim, assistimos na área da infância e juventude, cada vez mais, o sistema de justiça reproduzir violências sob a justificativa do melhor interesse da criança, servindo ao ideal burguês. Destacamos ainda que o próprio surgimento do direito, enquanto arcabouço normativo sistematizado que regulamenta comportamentos sociais, advém de uma necessidade burguesa de proteger as relações econômicas e a propriedade privada, se constituindo em um instrumento da lógica capitalista, a serviço da manutenção da mesma.

Apesar disto, é importante reconhecer os avanços ao longo tempo. Foram as condições materiais da época, assim como o decorrer da história, que possibilitaram a mudança do código de menores (1927) para o ECA (1990), por meio do processo de redemocratização vivenciado no Brasil e com o apoio das lutas políticas e sociais daquele momento. Desta forma, não podemos descolar a história do direito das crianças e adolescentes da história da sociedade, sendo a história desta última construída de acordo com as condições objetivas disponíveis na realidade. Estas condições, além de outras forças, são dadas, primordialmente, pela forma de produção econômica da sociedade em uma determinada época. Então, apesar do ECA ser um instrumento legal de garantia de direitos, é preciso que ele seja, cada vez mais, divulgado, debatido e aplicado para que haja uma incorporação das ideias nele contidas pela sociedade, assim como a mudança da prática profissional dos diferentes atores do sistema de garantia de direitos e, conseqüentemente, alterações efetivas no cotidiano social das crianças e adolescentes.

Considerando que o detrimento das crianças e adolescentes em relação aos adultos é histórico e, atualmente, tem resquícios no código de menores, em que pese a promulgação do



ECA e os demais marcos legais do conjunto normativo que registram a garantia da admissão do primeiro público como sujeitos de direitos (ANJOS; REBOUÇAS, 2014), o viés menorista é ainda mais latente quando se trata de crianças e adolescentes em situação de rua (NECA 2018), pois, neste caso, é acrescido da visão assistencialista que nega à política de assistência social o caráter de direito e insiste em concebê-la como benesse. Assegurada as especificidades das legislações e a diferenciação menorista e garantista entre os códigos de menores e o ECA, todas elas giram em torno do trabalho, da infração e abandono. Desta forma, cria-se no imaginário social a ideia de que, para estas crianças e adolescentes, qualquer ajuda é válida e que cabe a terceiros decidir o que seria melhor para elas, negando o direito a sua própria autonomia e mantendo práticas adultocêntricas, focalizadas, excludentes e até violentas.

Essas concepções, dotadas de juízo moral, afetam as famílias destas crianças e adolescentes antes mesmo de estarem nas ruas, ao culpabilizá-las e responsabilizá-las pelas situações vivenciadas, sem oferecer a elas o direito à proteção social e às políticas públicas que pudessem garantir a superação da condição de pobreza. A ausência de políticas públicas destinadas às crianças, bem como a desresponsabilização do Estado, ficando exclusivamente aos pais, não só a responsabilidade, mas também o “direito” de conduzir como queiram e consigam a vida dos filhos, resgatam ideais menorista e capitalistas. Estas últimas ideias sempre presentes, admitindo as crianças e adolescentes como se também fossem propriedades. Falamos, então, de um poder do adulto face às crianças e sobre o exercício de julgar o que é melhor para elas. Assim, nos perguntamos: por qual olho enxergamos a realidade, e por qual lente lemos o ECA? Como não conseguimos alcançar todos os determinantes desta complexa realidade, o que está posto é apreendido a partir da consciência de cada indivíduo - consciência que é conformada por relações objetivas e subjetivas -, mediado pela consciência social, ou seja, pela ideologia dominante.

Desta forma, entendemos que a ausência do estado e a falência das políticas públicas em oferecer suporte e garantir direitos básicos contribuem para a formação da concepção de que institucionalizar estas crianças seria a solução, sendo esta lógica difundida e aceita socialmente, independentemente da classe social a qual pertença o sujeito que a admite. Neste sentido, observa-se, mais uma vez, que a esta ideia estão incorporados valores que remetem à institucionalização e adequação social da história do direito das crianças e adolescentes e que, como não poderia deixar de ser, se relacionam diretamente com a história da “questão social”, sendo que ambas (história do direito das crianças e adolescentes e história da “questão social”) decorrem das bases materiais determinadas pela organização socioeconômica em uma determinada época.

Neste complexo contexto, a fase da infância e adolescência, que não se caracteriza exclusivamente por um fator biológico como a idade, mas também pelas condições sociais e culturais, bem como pelo repertório de vida de cada sujeito, é, em grande parte, marcada pela busca por liberdade, pela diversão e pelo consumo inconsciente. Estas categorias são dotadas de significados marcados pela forma como a sociedade está organizada. Na sociedade capitalista, a liberdade ganha um sentido individualista, de permissividade, no qual ser livre está relacionado a fazer tudo o que se quer, afastando a dimensão coletiva da liberdade e o seu significado de ter garantidas as condições para fazer escolhas. A diversão não é mediada por políticas públicas que estimulem e favoreçam o acesso à cultura, ao lazer e ao esporte. E o consumo, cada vez mais



estimulado, gera falsas necessidades e proporciona uma ilusão de pertencimento social com base no ter, privilegiando a propriedade.

Nesta conjuntura, a ausência do Estado na vida das crianças e adolescentes das famílias pobres, como já apontamos, é anterior à vivência nas ruas. Porém, a rua, que muitas vezes é vista como uma alternativa às dificuldades vivenciadas em casa e como meio de sobrevivência econômica, complexifica as consequências desta desresponsabilização estatal por ser um lugar de incertezas, desproteção e violações. Violações, inclusive, cometidas pelo Estado que, em grande parte, só se faz presente na vida destas crianças e adolescentes por meio da violência, seja ela física, psicológica ou institucional.

Contudo, é importante refletirmos quem são essas crianças e adolescentes em situação de rua, vítimas do Estado, seja pela ausência deste ou pela ação violenta dos seus próprios agentes. Segundo a Resolução CONANDA /CNAS nº 01/2016

Crianças e Adolescentes em Situação de Rua são sujeitos em desenvolvimento com direitos violados, que utilizam logradouros públicos, áreas degradadas como espaço de moradia ou sobrevivência, de forma permanente e/ou intermitente, em situação de vulnerabilidade e/ou risco pessoal e social pelo rompimento ou fragilidade do cuidado e dos vínculos familiares e comunitários, prioritariamente em situação de pobreza e/ou pobreza extrema, com dificuldade de acesso e/ou permanência nas políticas públicas, sendo caracterizados por sua heterogeneidade, como gênero, orientação sexual, identidade de gênero, diversidade étnico-racial, religiosa, geracional, territorial, de nacionalidade, de posição política, deficiência, entre outros. (BRASIL, 2016)

Aponta-se então que, assim como a população adulta em situação de rua é heterogênea, mas apresenta alguns pontos convergentes entre si, as crianças e adolescentes que sobrevivem nesta situação também o são. Um destes pontos de convergência, tanto na população adulta, quanto na infantojuvenil, é o quesito raça/cor. Em decorrência do racismo estrutural e estruturante na e da sociedade, a maioria da população em situação de rua é preta.

Assim, ao contemplarmos o, também crescente, número de crianças e adolescentes em situação de rua, é de suma importância analisarmos o processo sócio-histórico que desencadeia tal situação, levando em consideração que essa população é, em sua maioria composta por pardos e pretos que ao longo dos anos têm sofrido com processos de empobrecimento que, ao limitar suas condições de vida, impedem, inclusive, que estas crianças e adolescentes convivam no núcleo familiar e possam se desenvolver de forma plena, buscando na rua alternativas para as violações que sofrem tanto por parte do Estado quanto em seus domicílios por conta da situação pauperizada, que por gerações marca a história desses meninos e meninas.

Para tanto, é necessário que olhemos para aquilo que ainda no período Imperial era denunciado pelo abolicionista Luiz Gama, ao afirmar ser inviável um projeto de abolição que não pensasse em como dar aos escravizados o mínimo de condições para que esses pudessem conduzir suas vidas de forma digna, alertando para o risco de um processo abolicionista ainda mais nefasto que a própria escravidão (FERREIRA, 2020), de modo que o projeto de abolição pensado pelo movimento abolicionista naquele período, além de prever o fim da escravidão, buscava também incluir o negro na sociedade e almejava entre outras garantias, o direito de posse de terras e à educação, entre outros. Já naquele momento, a luta era por uma reforma agrária que possibilitaria



não só o acesso à propriedade privada, mas também uma forma dos ex-escravizados gerarem renda e, assim, obterem condições equânimes para participarem da sociedade brasileira da época.

Ocorre que a elite brasileira da época, temendo perder seus privilégios, articula uma pretensa abolição que não venha a mexer na posse da propriedade privada, de modo que a Lei Aurea, assinada pela então princesa Isabel, colocou em situação de miséria, exclusão e abandono cerca de 700 mil negros que, desde a Lei 2040 de 28 de setembro de 1871, conhecida como a Lei do Ventre Livre, e a Lei 3270 de 28 de setembro de 1885, chamada de Lei dos Sexagenários, já vinham sendo expostos a uma pseudo liberdade, sem o mínimo de garantia para uma vida digna. E mesmo após a abolição, inúmeras foram as estratégias utilizadas pela parcela branca da sociedade que impediam o negro de deslocar-se socialmente, uma vez que para suprir a mão de obra negra, foram trazidos da Europa trabalhadores que, então, passam a ser remunerados, enquanto para os negros restam somente os postos de trabalho que os brancos se recusam a realizar.

Fica perceptível que o negro, outrora responsável pelo êxito da produção econômica do país, é visto agora como aquele que não tem as aptidões necessárias para desempenhar a mesma atividade de condição de assalariado, pois enquanto escravizados muitos atuavam como carpinteiros pedreiros, calceteiros, impressores, pintores de tabuletas, construtores de moveis, carruagens, artífices, joalheiros e toda a sorte de ofícios a qual fossem convocados (MOURA, 2021, p.94)

Agora libertos já não são mais convocados a tais ofícios, quando muito a serviços braçais, como limpar fossas e carregar dejetos. Com a desarticulação do modo de produção escravagista, no modo de produção capitalista essa força de trabalho é racializada e passa a ocupar um lugar de marginalização que vai reforçar no ideário branco a incapacidade do negro para o trabalho que não seja forçado, de modo a justificar o não aproveitamento dessa mão de obra do enorme contingente de ex-escravizados, excluídos do mercado de trabalho, como é possível perceber.

O preconceito de cor é assim dinamizado no contexto capitalista, os elementos não brancos passam a ser estereotipados como indolentes, cachaceiros, não persistentes ao trabalho, e, em contrapartida, por extensão, apresenta-se o trabalhador branco como modelo perseverante, honesto de hábitos morigerados e tendências a poupança e a estabilidade no emprego. Elege-se o modelo branco como sendo o trabalhador ideal e apela-se para uma política migratória sistemática e subvencionada, alegando-se a necessidade de dinamizar nossa economia através da importação de um trabalhador superior do ponto de vista racial e cultural e capaz de suprir, com sua mão de obra, às necessidades da sociedade brasileira.

Esse processo de valorização da mão de obra branca vai reforçar o ideal de branqueamento que passa a ser apregoado ideologicamente pelas elites, no qual, atribui-se a presença do negro no país todo atraso e retrocesso, entendendo que é necessário clarear a população para que o Brasil possa desenvolver-se de forma satisfatória.

Ao mesmo tempo que tal ideologia é disseminada, é possível perceber sua efetividade à medida que o tempo passa, tanto que na década de 80, o censo do IBGE vai denunciar que o mercado de trabalho é composto majoritariamente por empregados brancos, cerca de 58%, pardos 34% e negros assumiam, timidamente, 7% (postos de trabalho inferiorizados, rejeitados por



brancos). A discrepância era ainda mais absurda ao se observar que entre os patrões 79% eram brancos, 16% pardos e apenas 1% eram negros (MOURA, 2019).

Os dados revelam muito além da condição de trabalho dessa parcela da sociedade, pois sem conseguir trabalho que possibilite condições para manter a família e os filhos, o receio de Luiz Gama acaba por se cumprir na vida dos negros no Brasil que, sujeitos a um processo incompleto de abolição aliado a uma estrutura de discriminação racial, não conseguem deslocar-se do lugar de subalternidade, estão presos ao imobilismo social que favorece a parcela branca da sociedade. A herança do processo de escravização para estes é a permanência na condição de pauperizados.

E todo este histórico racista repercute atualmente. Pesquisa elaborada pelo Centro Internacional de Estudos e Pesquisa sobre a Infância da PUC/Rio em parceria com a Associação Beneficente O Pequeno Nazareno, publicada em outubro de 2020, realizada em 17 cidades brasileiras, incluindo São Paulo, aponta que nas ruas, 85% das crianças se declararam negras ou pardas (COUTO; RIZZINI; VALE, 2020).

Ainda, o Relatório de Atividades do Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência informa que o percentual de meninos mortos pela polícia, com idade até 14 anos, do ano de 2015 a 2020 foi de 77% para negros (pretos e pardos) e de 23% para não negros, denunciando o genocídio da população negra por parte do Estado (CPPHA, 2020).

Assim, evidenciamos que apenas as mudanças das leis, em que pese os avanços destas, não garantem a transformação da estrutura social, das intervenções estatais e da atuação dos diferentes profissionais do sistema de garantia de direitos, sendo possível observar, tanto no âmbito do sistema de justiça como no das políticas públicas, ações racistas e que remetem ao código de menores, propagando a ideologia menorista e escravocrata. No imaginário social, o Eca ainda é visto, por muitos, negativamente, como um dispositivo legal que impede a ação dos adultos sobre as crianças e adolescentes. Mas de qual ação estamos falando? Provavelmente, de uma na qual o poder de uns (adultos brancos) incide em relação a outros (crianças pretas).

É urgente a necessidade de aprofundarmos intervenções que respeitem a autonomia das crianças e adolescentes, que rompa com a herança racista e violenta contra a classe trabalhadora e com a infância como símbolo de desvalor e imaturidade, pois nenhum ser humano é completo. Todos nós estamos em constante aprendizado e conformação enquanto ser social.

Neste sentido, a condição das crianças e adolescentes em situação de rua envolve inúmeras particularidades e violações de direitos que contribuem para a complexificação do tema, exigindo respostas que abandonem o caráter simplista e imediato, bem como as ações higienistas muitas vezes adotadas como “soluções” rápidas e fáceis. Ações integradas entre as diferentes políticas públicas e programas sociais que investissem no fortalecimento dos vínculos familiares e oferecessem condições para o provimento de necessidades básicas proporcionariam melhores condições para o trato da questão, mas não a solucionaria, pois acreditamos que apenas numa sociedade livre do capitalismo a produção da desigualdade será interrompida, independentemente dos avanços das leis.

O que se evidencia é a constatação, brutal e explícita, que não há nenhum fundamento para o direito, nem no corpo mítico de supostos direitos naturais,



nem na abstração de patamares civilizatórios, que não seja a luta de classes e a materialidade das relações sociais que constituem a base real da forma jurídica (IASI, 2019, p. 432).

Contudo, entendemos que a superação das condições que levam as pessoas, inclusive as crianças e adolescentes, a viverem em situação de rua não será possível, como dissemos, em uma organização capitalista pois a desigualdade social não é um defeito, mas sim produto deste sistema. No entanto, isto não significa que não há o que ser feito. Não há determinismo histórico e a realidade é passível de mudança por meio da práxis, pois os homens são seres ativos construídos pela e construtores da história. Portanto, apesar do ECA se constituir em uma lei avançada, precisamos trabalhar para que o sistema de garantia de direitos e a sociedade como um todo acompanhe e efetive as garantias nele contidas, assim como para a superação real do racismo e da exploração da classe trabalhadora. Pois,

Essas condições de vida já encontradas pelas diferentes gerações decidem, também, se as agitações revolucionárias que periodicamente se repetem na história serão fortes o bastante para subverter as bases de todo o existente, e se os elementos materiais de uma subversão total, que são sobretudo, de um lado, as forças produtivas existentes e, de outro, a formação de uma massa revolucionária que revolucione não apenas condições particulares da sociedade até então existente, como também a própria “produção da vida” que ainda vigora – a “atividade total” na qual a sociedade se baseia –, se tais elementos não existem, então é bastante indiferente, para o desenvolvimento prático, se a ideia dessa subversão já foi proclamada uma centena de vezes – como o demonstra a história do comunismo (MARX; ENGELS, 2007, p. 43).

Assim, o enfrentamento desta situação, principalmente no que tange às crianças e aos adolescentes em situação de rua, reclama políticas públicas efetivas, integradas e, especialmente, especializadas. O cenário, que já se apresentava preocupante e demandante de ações integradas, especializadas e complexas, torna-se ainda mais requerente de intervenções devido à pandemia que, evidentemente, acirra as desigualdades anteriormente existentes. Inegavelmente, a Política de Assistência Social tem um importante papel no enfrentamento destas iniquidades e, segundo a Política Nacional de Assistência Social, é objetivo desta Política “*contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.*” (BRASIL, 2004, p. 33). No entanto, o que ainda se observa é que no lugar do matriciamento familiar, preconizado no SUAS, está sempre presente a manutenção da lógica de culpabilização das famílias pelas situações de violações vivenciadas.

Não é possível considerar toda esta diversidade e todas as peculiaridades que envolvem a fase de desenvolvimento e formação das crianças e adolescentes, bem como todos os atravessamentos sociais que impactam as suas vidas, sem garantir serviços específicos, especializados e direcionados ao atendimento exclusivo deste público. Neste sentido, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária afirma:

O conjunto de aspectos aqui apresentado tem contribuído em nossa sociedade para o crescimento do fenômeno de crianças e adolescentes em situação de rua. A situação de rua se apresenta de forma complexa e heterogênea, sugerindo perfis distintos de crianças e adolescentes nas ruas: trabalhadores, pedintes, perambulantes, moradores, com menor ou maior grau de contato com suas famílias e comunidades. Crianças e adolescentes que “se movimentam entre suas casas, as ruas e as instituições, em busca de proteção e de um lugar onde se sintam pertencentes. São diversos os fatores de ordem política mais ampla



que determinam os processos excludentes que afetam as vidas de cada uma destas crianças e famílias”. Nesse sentido, “a compreensão da dinâmica das relações desenvolvidas no interior das famílias dos meninos e meninas que se encontram em situação de rua é fundamental para se formular políticas que criem ou fortaleçam estratégias de apoio familiar e comunitário no cuidado das crianças” (BRASIL, 1990, p.56).

Com vista a um novo projeto societário, que prevê a emancipação humana, o fim da propriedade privada e da exploração da força de trabalho, é necessário políticas públicas efetivas, não só da assistência social, mas também de habitação, saúde e cultura, que garantam as condições mínimas de sobrevivência e possibilitem às famílias destas crianças e adolescentes a convivência familiar e comunitária, o desenvolvimento de suas subjetividades, o exercício de seus costumes, sem a imposição de um embranquecimento e de um enquadramento a uma ideologia burguesa. Não se trata de não reconhecermos os avanços, mas de seguirmos para que eles sejam efetivos e continuem a ocorrer e de resistirmos aos retrocessos!

Referências bibliográficas

ANJOS, Lídia Carla; REBOUÇAS, Gabriela Maia (2014). Da compreensão do “menor” ao surgimento da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos: uma compreensão histórica. In: *História do direito I: A Humanização do Direito e a Horizontalização da Justiça no século XXI*. [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPA; coordenadores: Giscard Farias Agra, Ricardo Marcelo Fonseca, Gustavo Silveira Siqueira. – Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=fec16d1d594dae3d>. Acesso aos 25/10/2021.

BRASIL, 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 26 de julho de 2020.

BRASIL, 1990. *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária*. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriançasAdolescentes%20.pdf. Acesso em 17 de dezembro de 2020.

BRASIL, Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em 26 de julho de 2020.

BRASIL, 2004. *Política nacional de assistência social*. Disponível em https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em 17 de dezembro de 2020.

BRASIL, 2009. *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#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20para,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em 17 de dezembro de 2020.

BRASIL, 2014. *Tipificação nacional de serviços socioassistenciais*. Disponível em http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em 17 de dezembro de 2020.

BRASIL, 2016. *Resolução conjunta CNAS/CONANDA nº 1, de 15 de dezembro de 2016*. Disponível em <https://www.sigas.pe.gov.br/files/04252017020009-resolucao.conjunda.cnas.conanda.no.01.15.12.2016.pdf>. Acesso em 17 de dezembro de 2020.

COUTO, Renata Mena Brasil; RIZZINI, Irene; VALE, Juliana Batistuta; COUTO, Renata Mena Brasil (2020). *Perfil amostral de crianças e adolescentes em situação de rua e acolhimento institucional no Brasil*. 1ªed. Rio de Janeiro: CIESP, 2020.

CPPHA (2020) - Comitê Paulista pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. *Relatório de Atividades 2020*. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/13346/file/relatorio-2020_comite-paulista-prevencao-homicidios-adolescencia.pdf. Acesso aos 25/10/2021.

FÁVERO, Eunice Teresinha (2020). Judicialização da atenção a crianças, adolescentes e suas famílias e a (des)proteção integral: uma análise na perspectiva do serviço social. In: Fávero, Eunice Teresinha (org.). *Famílias na cena contemporânea: (des)proteção social, (des)igualdades e judicialização*. Uberlândia: Navegando. 2020.

FERREIRA, Lígia Fonseca(org.). *Lições de resistência: artigos de Luiz Gama na Imprensa de São Paulo e do Rio de Janeiro*. 1ªedição. São Paulo: Edições Sesc. 2020.

IASI, Mauro Luis. Cinco teses sobre a formação social brasileira. notas de estudo guiadas pelo pessimismo da razão e uma conclusão animada pelo otimismo da prática. In: *Serviço Social e Sociedade*, nº136. São Paulo: Cortez, set/dez 2019. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/bwh6wBvg87WnLx35Z8wPVvr/?lang=pt&format=pdf> Acesso aos 30/09/2021.

JESUS, Carolina Maria de. *Quarto de despejo-diário de uma favelada*. São Paulo: Francisco Alves, 1960.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich (2007). *A Ideologia Alemã*. Tradução Rubens Enderle, Nélio Schineder, Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

MOURA, Clóvis. *Sociologia do Negro Brasileiro*. 2ª edição. São Paulo: Perspectiva, 2019.

MOURA, Clóvis. *O negro: de bom escravo a mau cidadão?*. 2ª edição. São Paulo: Dandara, 2021.



NECA (2018). - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente. *Subsídios para a elaboração de Políticas Públicas para crianças e adolescentes em situação de rua e na rua da cidade de São Paulo*. Disponível em <https://www.neca.org.br/publicacao-subsidios-para-a-elaboracao-de-politicas-publicas-para-criancas-e-adolescentes-em-situacao-de-rua-elaborada-pelo-neca-e-aprovada-por-comas-sp/publicacoes/> .

NETTO, José Paulo (2001). Cinco notas a propósito da “questão social”. In: *Revista Temporallis*. Ano II nº3. Janeiro a junho de 2003 p. 41 – p.50.

SÃO PAULO, 2010. *Portaria 46/2010/smads. Dispõe sobre a tipificação da rede socioassistencial do município de São Paulo*. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/assistencia_social/arquivos/portarias/portaria_46-2010.pdf. Acesso em 17 de dezembro de 2020.

SÃO PAULO, 2007. *Pesquisa Censitária de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua 2007*. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/pesquisas/index.php?p=18626. Acesso aos 25/10/2021.

SÃO PAULO, 2015. *Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua 2019* Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/pesquisas/index.php?p=18626. Acesso aos 25/10/2021.

SÃO PAULO, 2019. *Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua 2019*. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/observatorio_social/pesquisas/index.php?p=18626. Acesso aos 25/10/2021.

¹ Dado do Censo da População em Situação de Rua (2019) divulgado pela Prefeitura de São Paulo.

² Utilizamos “questão social” entre aspas devido as diversas interpretações que o termo adquiriu ao longo da história. No entanto, o admitimos na perspectiva materialista histórico dialética.

³ Está em tramitação o Projeto de Lei 253/2021 que dispõe sobre a Política Municipal de Atenção a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua e na Rua da Cidade de São Paulo.



Uma proposta de programa de moradia para a população em situação de rua *A proposal for a housing program for a homeless population*

Fórum da Cidade de Defesa da População em Situação de Rua de São Paulo*

GT-Moradia

forumdacidadepoprua@gmail.com

Resumo

A moradia é a primeira e principal necessidade de um indivíduo ou família, base para o acesso aos demais direitos. Seguindo experiências internacionais e o acúmulo de conhecimento e lutas em torno da temática da rua no Brasil, o acesso à moradia deve ser o ponto de partida e a base principal para conquista de outros direitos fundamentais para total inclusão social da população em situação de rua. Nota-se, entretanto, um abismo entre políticas habitacionais e a população de rua e o direcionamento das políticas prioritariamente para os serviços assistenciais ou de saúde. É preciso aprofundar modelos alternativos para o enfrentamento da situação de rua como prioridade da sociedade brasileira. Necessariamente uma política pública de enfrentamento a esta questão deve se dar a partir da articulação das diversas políticas setoriais, uma vez que nem uma destas, isoladamente, tem a capacidade de atender às diversas demandas da população que vive nas ruas. Exige um programa de moradia com diversas alternativas de acesso e que contemple necessariamente a articulação com programas de apoio social, de saúde física e mental e de geração de emprego e renda. O Programa de Moradia para População em Situação de Rua deve agregar diversas modelagens de acesso e operacionalização no intuito de se adequar às inúmeras necessidades identificadas, no que se refere ao acesso a projetos de trabalho e renda, programas de combate à vulnerabilidade social, projetos sociais de fortalecimento de vínculos, programas de saúde física e mental e projetos de fomento à autonomia e participação social.

Palavras-chave: Direito à Moradia. População em Situação de Rua. Política Habitacional.

Abstract

Following international experiences and the accumulation of knowledge and struggles around the street theme in Brazil, access to housing should be the starting point and the main basis for conquering other fundamental rights for total social inclusion of the homeless population. However, there is an abyss between housing policies and the homeless population and the targeting of policies primarily to assistance or health services. Necessarily, a public policy to confront this issue must be based on the articulation of several sectorial policies. It requires a housing program with different access alternatives and that necessarily contemplates the articulation with social and educational support programs, physical and mental health and employment and income generation. The Housing Program for the Homeless Population must add several models of access and operation in order to adapt to the numerous needs identified, with regard to access to work and income projects, programs to combat social vulnerability, social projects of strengthening bonds, physical and mental health programs and projects to promote autonomy and social participation.

Keywords: *Right to Housing. Homeless. Housing Policy.*

(*) O Fórum da Cidade de Defesa da População em Situação de Rua de São Paulo, criado na década de 90, é uma articulação de organizações (ONG, movimentos, mandatos e pessoas) vinculadas às lutas da defesa pela justiça da população em situação de rua com o objetivo de mobilizar as forças sociais para enfrentar e denunciar as violações da dignidade humana e lutar em busca dos direitos fundamentais à vida.



Introdução

Este texto apresenta propostas para o atendimento habitacional da População em Situação de Rua. Apresenta-se sinteticamente referências do Sistema Internacional dos Direitos Humanos que reconfiguram a situação de rua como uma questão de garantia do direito à moradia adequada, condicionante do usufruto dos direitos à vida, saúde, trabalho e educação dentre outros. Apresenta também, o registro de experiências de atendimento habitacional à população em situação de rua e a construção que tem sido feita localmente, em especial pela atuação da coordenação e entidades do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua no sentido de promover uma transformação neste debate. Por fim, apresenta reflexões e propostas do Fórum da Cidade de Defesa da População em Situação de Rua de São Paulo e o desenho de um programa habitacional para a População em Situação de Rua inspirada pelas experiências internacionais, mas pensado para realidade local.

Neste sentido, é importante lembrar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Organização das Nações Unidas – ONU em 1948, estabelece que "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos." Dentre estes direitos estão: (i) os direitos civis e políticos, como os direitos à vida, à liberdade de pensamento, de expressão, de igualdade formal, entre outros; (ii) os direitos econômicos, sociais e culturais, como os direitos ao trabalho, à educação, à saúde, à previdência social, à moradia, à distribuição de renda, entre outros; e (iii) os direitos difusos e coletivos, como os direitos à paz, entre outros. O direito à moradia adequada passou a ser monitorado pela ONU em 2000 a partir da criação de relatoria específica para o tema.

No mesmo sentido, a Constituição Federal de 1988 estabelece que cabe ao Estado garantir o acesso aos direitos à saúde (art. 196), à educação (art. 205), à habitação (arts. 23-IX, e 182), à proteção à família (art. 226) e à assistência social (arts. 194 e 203).

Direito à Moradia

Partindo da noção que o “Direito à Moradia é a porta para outros direitos”¹. A moradia é a primeira e principal necessidade de um indivíduo ou família, como base para o acesso aos demais direitos. Essa é uma reivindicação de movimentos populares de moradia e uma noção já reconhecida no Sistema Internacional dos Direitos Humanos Habitat (2009) que reconhece que a moradia é muitas vezes condição necessária ao usufruto de vários Direitos Humanos, inclusive Saúde, Educação, Trabalho, Voto, Privacidade e Educação. Cite-se ainda o relatório da Relatoria.

Há largo registro na literatura internacional sobre experiências de ações centradas na solução da situação de rua com centralidade na habitação. O impacto do modelo de moradia primeiro foi objeto de experimentação padrão ouro, isto é, estudo controlado randomizado. Três destes estudos foram conduzidos nos Estados Unidos² da América e um foi conduzido no Canadá³,

Na literatura internacional encontra-se também evidência que uma política centrada na garantia e efetivação do direito à moradia digna seja mais econômica reduzindo custos associados à atendimentos de saúde e passagens pelo sistema de justiça, faltando, no entanto, análises que confrontem os custos de tratamento e sociais de estar em situação de rua contra estar morando de



forma adequada⁴. Não se tem notícia de nenhum estudo brasileiro com o mesmo nível de rigor, por grupo controle e randomização. Na verdade, ainda se enfrenta no Brasil uma resistência no setor de serviços para a população em situação de rua à noção de que as pessoas em situação de rua podem receber atendimento habitacional e, neste sentido, um grande desafio a enfrentar é a defesa da plausibilidade de políticas habitacionais para a população em situação de rua e ganham notoriedade diversos estudos comparativos entre políticas adotadas nacionalmente e experiências internacionais.

Destaque nos estudos comparativos se dá com o trabalho da Coordenação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua) que em e de parceria com a União Europeia publicaram um texto comparando o Distrito Federal, Paris e Londres, um trabalho inicial em que diferentes perspectivas, arranjos institucionais e políticas são apresentadas, sem, no entanto, confrontá-las.⁵

Mais recentemente, essa parceria evoluiu para uma reflexão sobre a troca de experiências e em que termos o Brasil pode aprender com a experiência internacional com “É possível Housing First no Brasil? Experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil”⁶, que responde à pergunta título com um sim e traz um sucinto, mas importante, inventário de experiências nacionais de atendimento habitacional à população em situação de rua, ainda que por vezes de forma residual, sem apoio governamental e em programas que não pensavam inicialmente essa população.⁷

Apesar dessas iniciativas incipientes, nota-se um abismo entre políticas habitacionais e a população de rua, sendo que o atendimento dessa população em políticas habitacionais é na história mais acidente que projeto. Em relação às políticas de atendimento habitacional definitivo, a opção por modelos baseados em financiamento, propriedade individual ou, ainda que de propriedade estatal, modelos que possuem a exigência de uma renda mínima, ocasionam barreiras de acesso à população em situação de rua, que não possui renda fixa ou em valores elevados, em sua maioria.

Em que pese os avanços conquistados a partir da publicação do decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua, ao se pensar na população de rua o olhar dominante das políticas direciona-se prioritariamente para os serviços assistenciais ou de saúde, como os centros de acolhida, os centros pop e os consultórios na rua. É preciso, portanto, aprofundar a apropriação de modelos alternativos para o enfrentamento da situação de rua como prioridade da sociedade brasileira.

O Direito à Moradia em São Paulo

Com base na metodologia da Fundação João Pinheiro, a partir dos dados do censo de 2010 do IBGE, estima-se que o déficit habitacional na cidade de São Paulo remonte a aproximadamente 533 mil moradias entre as faixas de menor renda. (LIMA NETO et al., 2013)

Para que o déficit habitacional na cidade seja mitigado, as experiências recentes no Brasil e na própria cidade de São Paulo já apontaram que o acesso à moradia digna para as populações mais carentes se dará a partir de diferentes vertentes, iniciando-se pela identificação



e dimensionamento do problema e a construção de um plano de superação de longo prazo, que aponte estratégias de ação, prioridades de investimento, dimensionamento das fontes de recursos e estruturas administrativas mais adequadas.

Com o agravamento da crise social e sanitária e a escassez de políticas públicas para seu enfrentamento, nas diferentes esferas de Governo, torna-se imperativo que a cidade de São Paulo assuma sua condição de protagonista, propondo políticas públicas inovadoras, descentralizadas e radicalmente democráticas, com foco na população de menor renda, viabilizando condições adequadas de qualidade de vida e acesso aos serviços urbanos.

A mitigação do grave quadro habitacional requer igualmente a mudança no modelo de gestão da política na cidade, com a reestruturação e requalificação da Secretaria de Habitação e da Cohab, descentralizando também as suas estruturas e ações e promovendo integração e equilíbrio das políticas dos demais entes metropolitanos.

Requer também uma ampla visão do problema e diversidade de soluções e alternativas, que partam de um planejamento articulado e integrado às demais políticas, consubstanciado em um Plano Municipal de Habitação, cuja aplicação se dê a partir do monitoramento e controle pela sociedade, com metas a serem estabelecidas ao longo dos anos.

Em se tratando especificamente da população em situação de rua, é imperativo que a política habitacional se reestruture para conceber programas que busquem compreender e identificar o dimensionamento e a complexidade do problema, na proposição de um leque de soluções e alternativas que forneçam respostas à heterogeneidade de necessidades que caracteriza esta parcela da população.

São raras as experiências de programas habitacionais que contemplem pessoas em situação de rua ou que lhes são específicas, posto que é senso comum afirmar que o atendimento a esta realidade é uma atribuição exclusiva da assistência social, eximindo os gestores da política habitacional de se debruçarem sobre o tema.

Ressalta-se que a instituição de um programa habitacional exclusivo não concorre com a necessidade de adequar os centros de acolhida para pessoas em situação de rua conforme tipificação nacional do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, muito menos dos programas desenvolvidos no âmbito da saúde e dos programas de geração de emprego e renda.

Necessariamente uma política pública de enfrentamento a esta questão deve se dar a partir da articulação das diversas políticas setoriais, uma vez que nem uma destas, isoladamente, tem a capacidade de atender às diversas demandas da população que vive nas ruas.

Perfil da População em Situação de Rua na Cidade de São Paulo

Tanto em cidades grandes como em pequenas cidades, a situação de vida nas ruas da cidade é alarmante, não sendo um problema exclusivamente brasileiro, posto que está presente no mundo todo. O crescimento da população em situação de rua em escala mundial é objeto de estudo da relatoria especial da ONU para direito à moradia adequada⁸, no qual a moradia é destacada como um dos componentes estruturais de garantia de direitos para se alcançar um patamar adequado de vida.



Os “moradores de rua” são um grupo heterogêneo, com diferentes vivências e com trajetórias que os levaram a essa situação por variadas razões. Há fatores, porém, que os unem: a falta de uma moradia ou de um lugar para dormir temporária ou permanentemente e vínculos familiares interrompidos ou fragilizados. Portanto, trata-se de conceituá-los como “pessoas em situação de rua”, pessoas que passam as noites dormindo nas ruas, sob marquises, em praças, debaixo de viadutos, entradas de edifícios, becos, lotes vagos, rodoviárias, abrigos de ônibus e em muitos outros lugares nos interstícios da cidade, dada a inexistência de moradia convencional regular, por vezes se utilizando de equipamentos de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória⁹.

Em 2019 a Prefeitura do Município de São Paulo realizou um Censo da População em Situação de Rua¹⁰ e segundo a pesquisa, 24.344 pessoas estão em situação de rua na cidade de São Paulo¹¹. Destas, 11.693 estão acolhidas e 12.651 em logradouros públicos ou na rua. O censo anterior, realizado em 2015, havia identificado 15.905 pessoas, demonstrando um incremento de 53% em 4 anos. É possível afirmar que, com a crise econômica decorrente da pandemia do COVID-19, este aumento intensificou-se¹².

A pesquisa identificou que, do total de pessoas abordadas, a maioria (85%) é do sexo masculino, a faixa etária com o maior número de pessoas é entre 31 e 49 anos (47%) e 48% se consideram pardos. O levantamento registrou que 45% desta população está localizada na Subprefeitura da Sé e 19% na Mooca, sendo que as subprefeituras de Parelheiros, Sapopemba e Perus foram as que registraram a menor concentração (0,07%).

Os principais motivos apontados para situação de rua foram: conflitos familiares com 41%; a dependência química com 33% (somados o uso de drogas lícitas e ilícitas); a perda de trabalho, com 26%; a perda da moradia com 13%; seguido de separação conjugal ou falecimento de parentes com 12%; problemas de saúde com 4%, egressos do sistema prisional com 3%, entre outros motivos menos mencionados.

Quanto à dinâmica das relações vivenciadas na rua, 74% das pessoas em situação de rua na cidade declararam viver sozinhas, 17% declararam viver com algum membro da família, 7% declararam viver com amigos e 2% declararam viver com outras pessoas.

Entre os entrevistados, 76% deles já haviam trabalhado com registro em Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Sobre a condição atual em relação ao trabalho, 44% responderam que estavam desempregados ou que não trabalhavam, 36% responderam que estavam fazendo bicos, 11% responderam que trabalhavam por conta própria, 4% responderam que estava trabalhando sem registro em CTPS, 3% responderam que estavam empregados com registro em carteira, e 1% respondeu que estava no Programa Operação Trabalho.

No que se refere a renda, 15% declararam não ter renda nenhuma; 19% responderam que tinham renda inferior a R\$ 119,00; 10% tinham renda entre R\$ 120,00 e R\$ 239,00 por mês; 19% tinham renda de R\$240,00 até R\$ 658,00; e 10% tinham renda entre R\$ 659,00 até R\$ 997,00 por mês. Entre aqueles que mencionaram receber acima de 1 S.M. da época¹³, 15,1% declararam ter renda de R\$ 997,00 até R\$ 1.996,00; 2,9% declararam ter renda entre R\$ 1.997,00 até R\$ 2.994,00; e 2,7% declararam ter renda acima de R\$ 2.994,00.



Sobre o uso de drogas na situação de rua, 65% declararam que faziam uso de cigarros, 56% declararam fazer uso de bebidas alcoólicas, 29% declararam fazer uso de maconha, 22% declararam fazer uso de cocaína, 19% declararam fazer uso de crack, 5% declararam fazer uso de inalantes, 1% declarou usar outras substâncias e 17% declararam que não faziam uso de nenhuma substância.

A falta de habitação foi indicada na pesquisa como uma das principais necessidades vinculadas à possibilidade de superação da situação de rua. Quando questionados se conheciam algum programa habitacional que atendesse pessoas em situação de rua e se já haviam participado de algum programa habitacional, de modo em geral, 68% dos entrevistados não conheciam nenhum programa habitacional que atendesse pessoas em situação de rua e 80% dos entrevistados mencionaram que nunca participaram de nenhum programa habitacional.

Perguntados sobre o valor do aluguel de uma moradia, o menor valor indicado foi R\$ 50,00, o maior R\$ 1.500,00, com média de R\$ 633,30 e mediana de R\$ 600,00. Perguntados também se seus rendimentos seriam suficientes para custear despesas com aluguel de uma moradia, 84% dos entrevistados responderam que não.

Outra questão apresentada aos entrevistados foi se seria necessário ter profissionais do governo acompanhando ou supervisionando os moradores, nos casos de atendimento habitacional da população de rua. Sobre essa questão, 92% dos entrevistados afirmaram que consideravam necessária a supervisão de profissionais.

Perguntados também sobre o que pensavam que política pública poderia contribuir para que as pessoas em situação de rua em geral superassem essa condição, 46% responderam que seria ofertar trabalho, 27% indicaram que seria ofertar alternativa de moradia, 6% indicavam a necessidade de ofertar alternativa de renda, 4% ofertar tratamentos de saúde, 4% ofertar alternativas para o tratamento de dependência.

Em suma, alguns destes resultados merecem destaque na concepção de uma política pública que vise à oferta de moradia: trata-se de uma população heterogênea, que acumula uma diversidade de vulnerabilidades¹⁴, apresentando em grande parte uma trajetória de rompimento de laços familiares e em muitos casos com sua autonomia comprometida em razão do uso de substâncias químicas (álcool e drogas). Além do mais, na sua grande maioria, são pessoas sozinhas, que não apresentam condição de trabalho com rendimento fixo e sobrevivem com rendimentos inferiores a 1 S.M., sendo que 15% não recebem nenhum rendimento. Constituem unidades familiares pequenas ou de apenas uma pessoa. Tais características indicam a necessidade de um programa de moradia com diversas alternativas de acesso e que contemple necessariamente a articulação com programas de apoio socioeducativo, de saúde física e mental e de geração de emprego e renda.

A Prefeitura de São Paulo e a População em Situação de Rua

Em consonância com as diretrizes nacionais, foi criada em 2013 a Coordenação de Políticas para População em Situação de Rua, vinculada à Secretaria Municipal de Direitos



Humanos e Cidadania (SMDHC), com o objetivo articular a gestão transversal das ações públicas dirigidas a esta população.

A finalidade da Coordenação é de formular, implementar, monitorar e avaliar políticas referentes à promoção da cidadania, ao respeito dos direitos humanos, ao combate a todas as formas de discriminação e preconceito e à valorização da diversidade. Também é atribuição da Coordenação de Políticas para a População em Situação de Rua a gestão da Secretaria Executiva do Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Comitê PopRua).

Ao longo dos anos de 2015 e 2016 o Comitê PopRua, juntamente com as Secretarias Municipais de Direitos Humanos e Cidadania, Assistência e Desenvolvimento Social, Saúde, Habitação e Desenvolvimento Econômico e Trabalho, trabalhou na construção do Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua, instituído pela Portaria Intersecretarial SMDHC/SMADS/SMS/ SEHAB/SMDDET N° 05/2016.

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) concentra o atendimento direcionado ao abrigo e ações sociais para a população em situação de rua, referindo possuir 136 serviços para população em situação de rua e mais de 20 mil vagas de atendimento, sendo 17,2 mil de acolhimento e 3,3 mil de serviços de convivência.¹⁵

Já a Secretaria Municipal da Saúde (SMS) presta atendimento específico para esta população por meio do Programa Consultório na Rua, equipes multiprofissionais que desenvolvem ações integrais de saúde frente às necessidades dessa população de forma itinerante e, quando necessário, desenvolvem ações em parceria com as equipes das Unidades Básicas de Saúde do território. A capital conta com 26 equipes de Consultório na Rua, compostas por equipes multidisciplinares que prestam serviços de atenção integral "in loco" à saúde da população em situação de rua. Além disso, a Área Técnica de Saúde da Pessoa Idosa coordena profissionais de saúde atuando em Instituições de Longa Permanência para Idosos e Centros de Acolhida Especial para Idosos oferecidos pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDDET), por sua vez, oferece vagas em Frentes de Trabalho voltadas à população em situação de rua, por meio do Programa Operação Trabalho (POT), que tem como objetivo estimular as pessoas desempregadas a busca de ocupação e sua a reinserção no mercado de trabalho.

Quanto a participação da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) no Plano de Ação para Pessoas em Situação de Rua vem sendo constantemente reiterada a promessa de inserção desta população no Programa Municipal de Locação Social.

Em 2019 foi entregue o Empreendimento de Locação Social Mário de Andrade, também conhecido como Asdrúbal do Nascimento II, experiência piloto iniciada em 2016, com 34 unidades oferecidas exclusivamente para 72 pessoas em situação de rua. A seleção da demanda se deu conforme critérios estabelecidos em Portaria Intersecretarial¹⁶, partindo-se da base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e do Sistema de Informação do Atendimento aos Usuários (SISA), operado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Os critérios de habilitação, anteriores à seleção da demanda, partiram das normativas já estabelecidas do Programa de Locação Social da SEHAB e



os critérios de priorização da demanda foram discutidos com o Comitê PopRua ao longo de 2018. Cabe ressaltar que as normativas do Programa de Locação Social definem a exigência de um valor mínimo de renda fixa e permanente, o que ocasionou, no processo de seleção da demanda, a exclusão de aproximadamente 94% da população em situação de rua do acesso às unidades.

Considerando que a situação de rua exige um trabalho interdisciplinar e articulado de diversas políticas públicas, constituiu-se Grupo de Trabalho Intersecretarial - GTI¹⁷, que conta com as Secretarias Municipais de Saúde, Habitação, Assistência e Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, além da Companhia Metropolitana de Habitação, para acompanhar as famílias e a gestão do empreendimento.

Por se tratar de um projeto piloto, dado seu caráter inédito na cidade de São Paulo, e a necessidade de reunir subsídios para políticas habitacionais futuras destinadas à população em situação de rua, foi instituído um Núcleo de Monitoramento e Avaliação para o monitoramento, a avaliação e a sistematização de informações sobre a experiência. Os resultados deste sistema são de extrema relevância para a constituição de um programa de moradia direcionado para esta população.

Cabe destacar que, excetuando o empreendimento piloto, não foi proposto nenhum outro projeto com a finalidade de viabilizar o acesso à moradia das pessoas em situação de rua.

Houve a promessa da prefeitura de investir, apenas em 2020, aproximadamente R\$ 60 milhões na locação social, que seria utilizado para a requalificação de 11 prédios do centro, com o objetivo de atender pessoas em situação de rua e famílias em situação de vulnerabilidade¹⁸, promessa esta que não se efetivou.

Proposta De Um Programa De Moradia Para População De Rua na Cidade de São Paulo

Em consonância com a Política Nacional para a População em Situação de Rua, no que possa garantir os processos de participação e controle social, além dos princípios da igualdade e equidade, o respeito à dignidade humana; o direito à convivência familiar e comunitária; a valorização e respeito à cidadania; o atendimento humanizado e universalizado; e o respeito à condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência, o fórum constituído pelas lideranças dos movimentos de população em situação de rua e técnicos que atuam e discutem essa questão propõe a instituição no âmbito da política habitacional um Programa de Moradia para População em Situação de Rua direcionado ao atendimento desta camada da população, em articulação com assistência social, direitos humanos, saúde e trabalho.

O Programa de Moradia para População em Situação de Rua deve agregar diversas modelagens de acesso e operacionalização no intuito de se adequar às inúmeras necessidades identificadas, no que se refere ao acesso a projetos de trabalho e renda, programas de combate à vulnerabilidade social, projetos sociais de fortalecimento de vínculos, programas de saúde física e mental e projetos de fomento à autonomia e participação social.

Devem integrar este Programa:



• *Serviço Público de Moradia Social*

Destinado à parcela da população em situação de rua que recebe rendimentos esporádicos e apresentam grau de autonomia relativa para sua sobrevivência. O Serviço de Moradia deve garantir o acesso a uma unidade domiciliar individual com equipamentos que podem ser coletivos ou individuais (banheiros, cozinhas, lavanderias) e guarda semelhança com os demais serviços públicos no que se refere à exigência de contrapartida financeira. A contrapartida não deve ser obrigatória ou deve ser proporcional aos rendimentos recebidos mensalmente, quando esta não impactar os custos pela sobrevivência. Deve ser reforçado o acompanhamento psicossocial e a proposição de atividades sociais e obrigatoriamente se articular às políticas públicas de transferência de renda, de desenvolvimento social, de saúde e de acesso ao trabalho.

O tempo de permanência na unidade habitacional com atendimento integral será determinado conforme as necessidades específicas dos beneficiários na superação da vulnerabilidade, a serem acompanhadas e atestadas por equipe multidisciplinar, até que o beneficiário possa acessar outro programa habitacional.

Considerando os dados levantados pela Pesquisa Censitária paulistana em 2019¹⁹, que revelam que cerca de 50% das pessoas em situação de rua não apresentam dependência química que muito provavelmente viria a impactar a sua autonomia e sobrevivência, esta modalidade de atendimento habitacional deveria contar com cerca de 12 mil unidades.

Estas unidades podem compor um parque público ou serem acessadas mediante convênios com entidades da sociedade civil que ofereçam além de unidades próprias ou alugadas, atividades relacionadas ao acompanhamento psicossocial e à capacitação para o trabalho. Neste caso a gestão patrimonial ficaria sob a responsabilidade do proprietário destas unidades e a gestão condominial deveria se articular ao trabalho de acompanhamento psicossocial. Em ambas as situações não é possível deixar de prescindir da intervenção dos programas públicos relacionados à população em situação de rua.

• *Programa de Locação Social*

Destinado à parcela da população em situação de rua que percebe rendimentos fixos e apresenta grau de autonomia que lhe permita arcar com parcela do custo da moradia. O atual programa coordenado pela SEHAB/COHAB, com recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH), deve ser revisto à luz dos resultados do monitoramento e da avaliação do projeto piloto Asdrúbal do Nascimento II Lima (2020) e São Paulo (2020), aprimorando seus componentes, ajustando as contrapartidas financeiras e a renda mínima exigida às características desta população, fortalecendo a articulação com as demais políticas públicas e reforçando os trabalhos sociais.

Uma nova modelagem do Programa de Locação Social deve atender o percentual da população que referiu receber em 2019 rendimentos fixos e frequentes capazes de arcar com as contrapartidas exigidas pelo Programa, cerca de 7% das pessoas, exigindo a disponibilização para o programa de um total estimado de 1.700 unidades. Considerando a crise econômica e o



agravamento da vulnerabilidade desta população em função da pandemia de COVID-19 iniciada em 2020, tal estimativa possivelmente tende a diminuir.

Estas unidades devem compor um parque público, o que garante a gestão patrimonial custeada pelo poder público, podendo a gestão condominial e social se dar a partir da administração direta ou mediante convênios com entidades da sociedade civil reconhecidas pela sua atuação psicossocial e organizativa com a população em situação de rua. A contrapartida devida aos beneficiários deve ser calculada a partir de um percentual de no máximo 10% dos rendimentos mensais, sem renda mínima exigida.

- *Moradia Primeiro*

Destinado à parcela da população em situação de rua que apresenta comprometimento no grau de autonomia necessária para garantir sua sobrevivência, em especial aqueles dependentes do uso de substâncias psicoativas e álcool. A partir do modelo desenvolvido nacional e internacionalmente denominada *Housing First*²⁰, deve-se modelar e implantar unidades habitacionais destinadas à moradia de pessoas que exigem acompanhamento multidisciplinar constante e individualizado.

Considerando que esta parcela da população também será atendida pelos equipamentos da assistência social, ou em moradias terapêuticas, e ainda por se tratar de solução que tende a ter um custo elevado (especialmente na modalidade de PACT), devem ser disponibilizadas no máximo 5 mil unidades nesta modalidade.

Estas unidades podem compor um parque público, em um mesmo edifício ou dispersas, ou serem acessadas mediante convênios com entidades da sociedade civil que ofereçam além de unidades próprias ou alugadas, atividades relacionadas ao acompanhamento psicossocial constante e individualizado por parte de uma equipe multidisciplinar²¹.

Estas unidades podem, inclusive, integrar o programa de Serviço Público de Moradia Social, não sendo possível deixar de prescindir da intervenção prioritária dos programas públicos de saúde direcionados para a população em situação de rua.

Considerações finais

Cabe ressaltar que para qualquer das alternativas propostas o atendimento deve respeitar os vínculos previamente constituídos entre as pessoas que vivem nas ruas. Em geral as alternativas de moradia são pensadas com base nas moradias convencionais e destinadas para indivíduos sozinhos. Contudo, podem ser instituídas experiências de moradias coletivas (casas solidárias ou repúblicas²²) em que algumas pessoas em situação de rua residem na mesma unidade habitacional, a depender do grau de autonomia dos indivíduos participantes e vínculos estabelecidos durante a situação de rua.

Também é importante salientar que estas unidades devem obrigatoriamente contar com espaços coletivos de convivência, necessários para propiciar a concepção de atividades sociais



coletivas, além de também estarem localizadas nas regiões da cidade de maior concentração de população em situação de rua, garantindo sua inserção nos territórios de referência.

Como base para a implementação do Programa de Moradia para População em Situação de Rua, deve-se partir do reconhecimento dos fóruns e formas de organização já existentes da população de rua como os interlocutores legítimos, além de fomentar a participação da população (com indicação de representação da população de rua) nos conselhos municipais e espaços consultivos e deliberativos das secretarias e conselhos municipais que desenvolvem ações voltadas à população em situação de rua.

Por fim, Programa de Moradia para População em Situação de Rua deve integrar um Programa de Atendimento à População em Situação de Rua que seja amplo, cuja gestão programática esteja a cargo ou de um Comitê Intersecretarial que garanta a articulação entre as diversas políticas setoriais, com diretrizes e dotações próprias, ou sob a responsabilidade de uma Secretaria com a atribuição de mediar e articular as diversas intervenções direcionadas a esta população.

Referências bibliográficas

DO BRASIL, C. F. Constituição Federal. **Presidência da República**, v. 1, 1988. documentacao.socioambiental.org. Disponível em: <https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/47522_20181017_140156.PDF>. .

BRASIL, M. S. Política Nacional para a População em Situação de Rua. **Portaria MS/GM**, n. 3.305, 2009.

BRASIL, MMFDH. Institui o Projeto Moradia Primeiro no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Portaria MMFDH**, n. 2927, 2021.

COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. Ata da 70ª Reunião Ordinária. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/participacao_social/CONSELHOS/COMITE%20POPRUA/ATAS/ata%204%20dez.pdf>. Acesso em: 21/10/2021.

COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. ATA DA XXII REUNIÃO ORDINÁRIA DO COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/ATA%20XXII%20REUNIAO%20ORDINARIA%2003_06_15.pdf>. Acesso em: 21/10/2021.

ETHOS Typology on Homelessness and Housing Exclusion. Disponível em: <<https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness->



and-housing-exclusion>. Acesso em: 20/10/2021.

FARHA, L. **Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito a não discriminação neste contexto**. 2015.

FARHA, L. **Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living**. United Nations, 2016.

FIPE. **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**. out 2015.

FIPE. **Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua: Caracterização Socioeconômica da População Adulta em Situação de Rua e Relatório Temático ...**. SMADS, 2015.

HABITAT, U. N. **The Right to Adequate Housing Fact Sheet No. 21/Rev. 1**. Geneva: UN, 2009.

Housing First. Disponível em: <<https://www.homelesshub.ca/solutions/housing-accommodation-and-supports/housing-first>>. Acesso em: 23/10/2021.

IGH Announces the First Global Framework on Homelessness. Disponível em: <<https://ighhomelessness.org/igh-announces-the-first-global-framework-on-homelessness/>>. Acesso em: 20/10/2021.

KOHARA, L. T.; DUARTE, M. T.; MORETO, M. **É possível Housing First no Brasil? experiências de moradia para população em situação de rua na Europa e no Brasil**. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), 2019.

LIMA, J. C. F. B. **Avaliação da Fase I da Implementação do Empreendimento Asdrúbal do Nascimento II: Projeto Piloto de Locação Social para a População em Situação de Rua no Município de São Paulo** (M. de Cuffa, Org.), 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (pós-graduação), Insper. Disponível em: <<https://cdhluizgama.com.br/wp-content/uploads/2020/07/J%C3%BAlia-Lima-Avalia%C3%A7%C3%A3o-da-Fase-I-do-Empreendimento-Asdr%C3%BAbal-do-Nascimento-II.pdf>>. .

LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. H. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. , 2013. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5668>>. Acesso em: 21/10/2021.

DE LUCENA, E.; LUCENA, R. **DIREITO À MORADIA É A PORTA DE ENTRADA PARA TODOS OS DIREITOS, DIZ CARMEN SILVA - TUTAMÉIA**.



Disponível em: <<https://tutameia.jor.br/direito-a-moradia-e-a-porta-de-entrada-para-todos-os-direitos-diz-carmen-silva/>>. Acesso em: 20/10/2021.

MORETO, M.; AIRES, S. Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), 2013. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/1137>>. Acesso em: 23/10/2021.

MULHER, F. E. D. H. SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE MORADIA PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=z-9WsIbQtUY>>. Acesso em: 23/10/2021.

OHCHR Homelessness and human rights. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Homelessnessandhumanrights.aspx>>. Acesso em: 20/10/2021.

OIVEIRA, C.; DUARTE DE SOUZA, M. Movimentos denunciam subnotificação em censo sobre população de rua de SP. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/01/31/movimentos-denunciam-subnotificacao-em-censo-sobre-populacao-de-rua-de-sp>>. Acesso em: 21/10/2021.

QUALITEST INTELIGÊNCIA E M PESQUISA. **Pesquisa censitária da população em situação de rua: caracterização socioeconômica da população em situação de rua e relatório temático de** SMADS, 2019.

SADOWSKI, L. S.; KEE, R. A.; VANDERWEELE, T. J.; BUCHANAN, D. Effect of a housing and case management program on emergency department visits and hospitalizations among chronically ill homeless adults: a randomized trial. **JAMA: the journal of the American Medical Association**, v. 301, n. 17, p. 1771–1778, 2009. [jama.network.com](http://dx.doi.org/10.1001/jama.2009.561). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1001/jama.2009.561>>. .

SÃO PAULO. **Acompanhamento da Fase III do Projeto Piloto de Locação Social para População em Situação de Rua: Trabalho social de acompanhamento da população, pós-ocupação das unidades e gestão do Conjunto Habitacional Asdrúbal do Nascimento II.** Prefeitura do Município de São Paulo, 2020.

SECRETARIADO GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Affordable housing and social protection systems for all to address homelessness: Report of the Secretary-General.** Organização das Nações Unidas, 2019.

STERGIOPOULOS, V.; HWANG, S. W.; GOZDZIK, A.; et al. Effect of scattered-site housing using rent supplements and intensive case management on housing stability among homeless adults with mental illness: a randomized trial. **JAMA: the journal of the American Medical Association**, v. 313, n. 9, p. 905–915, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1001/jama.2015.1163>>. .

TSEMBERIS, S.; GULCUR, L.; NAKAE, M. Housing First, consumer choice, and



harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis. **American journal of public health**, v. 94, n. 4, p. 651–656, 2004. ajph.aphapublications.org. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2105/ajph.94.4.651>>. .

TWEED, E. J.; KATIKIREDDI, S. V.; THOMSON, H. Effects of Housing First approaches on health and well-being of adults who are homeless or at risk of homelessness: systematic review and meta-analysis of **Community health**, 2019. jech.bmj.com. Disponível em: <<https://jech.bmj.com/content/73/5/379.abstract>>. .

UNITED NATIONS. “Moradia é a porta de entrada para todos os direitos”, diz coordenadora regional da União Nacional por Moradia Popular. Disponível em: <<http://www.museudavida.fiocruz.br/index.php/noticias/13-educacao/1111-moradia-e-a-porta-de-entrada-para-todos-os-direitos-diz-coordenadora-regional-da-uniao-nacional-por-moradia-popular>>. Acesso em: 20/10/2021.

WAEGEMAKERS SCHIFF, J.; ROOK, J. **Housing First - Where is the evidence?** Canadian Homelessness Research Network, 2012.

WOLITSKI, R. J.; KIDDER, D. P.; PALS, S. L.; et al. Randomized trial of the effects of housing assistance on the health and risk behaviors of homeless and unstably housed people living with HIV. **AIDS and behavior**, v. 14, n. 3, p. 493–503, 2010. Springer. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1007/s10461-009-9643-x>>. .

¹ Essa é apenas uma formulação de uma ideia que já é muito prolatada pelos movimentos de moradia. Cite-se a fala de Carmem Santana ao portal Tutameia de Lucena (Lucena,2020), ou a de Jurema da Silva Constâncio, uma liderança do RJ, registrada no ciclo de Seminário “DH em Debate” (United Nations, 2018)

² Refere-se aqui aos experimentos da Pathways Housing First, em Nova York (1997-2003) Tsemberis et al. (2004), Housing Opportunities for Persons with AIDS, em Baltimore, Maryland, Chicago, Illinois e Los Angeles (2004-2007) Wolitski et al. (2010), Chicago Housing For Health Partnership , em Chicago (2003-2007) Sadowski et al. (2009).

³ Estudo At Home/Chez soi, em Monton, Montreal, Toronto, Vancouver e Winnipeg (2009-2013) Stergiopoulos et al. (2015)

⁴ Waegemakers Schiff; Rook (2012)

⁵ Moreto e Aires (2013)

⁶ Kohara et al. (2019), p. 112-118

⁷ Não consta nesse inventário a experiência do Empreendimento de Locação Social para a População em Situação de Rua Asdrúbal do Nascimento II - Ed. Mário de Andrade. O projeto criou estruturas de acompanhamento intersetorial com um grupo gestor subdividido em núcleos - executivo, de monitoramento e de gestão - o grupo publicou relatório com dados de acompanhamento do programa, São Paulo (2020) favorável à continuidade do programa apontando pontos para adequação do programa às características da população em situação de rua. Também Lima (2020) aponta necessidade de repensar o programa para abarcar também população com menor ou nenhuma renda ou com maior necessidade de apoio.

⁸ Farha (2015, 2016)

⁹ 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. (Artigo 1º, Parágrafo Único, do DECRETO Nº 7.053 DE 23 DE



DEZEMBRO DE 2009 que Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências.)

¹⁰ Qualitest Inteligência E M Pesquisa (2019), FIPE (2015)

¹¹ O Movimento Estadual da População em Situação de Rua, o Movimento Nacional da População em Situação de Rua e o Vicariato do Povo da Rua da Arquidiocese de São Paulo são alguns atores que defendem que o censo subestima o número de pessoas em situação de rua na cidade. Tanto por opções metodológicas - como estimar 1 pessoa por barraca - quanto por denunciar que nos dias de contagem há ações intensas de serviços e de forças de segurança que diminuem a presença de pessoas em situação de rua nos locais de contagem. Registram esse questionamento, as atas do Comitê PopRua COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA (2019 e Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua (2015) e manifestações públicas destes atores Oliveira; Duarte de Souza (2020)

¹² É importante ressaltar a dificuldade em quantificar o número de pessoas nessa situação em São Paulo (e no Brasil), posto que a condição de rua não detém a constância locacional necessária para a realização de pesquisas e contabilizações, por mais cuidadosos e precisos sejam os procedimentos metodológicos aplicados.

¹³ Na época da pesquisa o valor do salário-mínimo nacional era de R\$ 997,00 reais.

¹⁴ A visão dos diferentes grupos da população em situação de rua expõe muito claramente uma noção interseccional. Os marcadores de vulnerabilidade (gênero, raça/cor, religião, idade, classe, capacidade física ou mental e renda) estabelecem relações de reforço que são nocivas aos indivíduos. Exemplo disso se dá quando comparamos pessoas LGBT e não LGBT, com pessoas LGBT relatando menor acesso às políticas e maior experiência de violência. FIPE (out 2015)

¹⁵ Este número de vagas alegado pela SMADS é combatido por diversos atores que atuam com a população em situação de rua, alegando que a mesma vaga é contada mais de uma vez, por considerar turnos de atendimento. Ver <https://www.justificando.com/2020/12/03/onde-estao-as-24-mil-vagas-em-centros-de-acolhida/>

¹⁶ PORTARIA INTERSECRETARIAL SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - SEHAB;SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL - SMADS;SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA - SMDHC Nº 3 DE 12 DE DEZEMBRO DE 2018 Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-intersecretarial-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-secretaria-municipal-de-direitos-humanos-e-cidadania-smdhc-3-de-12-de-dezembro-de-2018> último acesso em 21/10/2021

¹⁷ IDEM

¹⁸ Fonte:-<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-divulga-censo-da-populacao-em-situacao-de-rua-2019> acesso em 30/09/2021

¹⁹ Qualitest Inteligência E M Pesquisa (2019)

²⁰ Moradia Primeiro abarca uma taxonomia de programas que parte do pressuposto que é possível superar a situação de rua com a garantia de moradia adequada e estável sem exigir das pessoas que se mostrem aptas a morar.

O trabalho seminal na sistematização da metodologia é o da ação Pathways to Housing em Nova Iorque (Tsemberis et al. (2004)) a aplicação da metodologia em outros lugares ocasionou variações no modelo, havendo programas em que as habitações são dispersas no território urbano (scatter-site) ou concentradas em empreendimentos, serviços ou conjuntos habitacionais (single-site), variações no trabalho social que normalmente segue entre Tratamento Assertivo na Comunidade ou Manejo Intensivo de Casos...

Mas, há alguns pontos centrais da metodologia Kohara et al. (2019) “Housing First” ():

1) O principal é o acesso imediato à moradia, não sendo necessário que a pessoa em situação de rua demonstre merecimento ou aptidão para ter a garantia do direito.

2) Outro ponto importante é a centralidade na pessoa atendida, cuja agência tem que ser reconhecida e promovida dentro do programa, na adesão ao programa, da sua habitação (dentro das possibilidades do programa), serviços e suportes disponibilizados.



3) Promoção da recuperação e integração social: promovendo oportunidades para que as pessoas tenham acesso a recursos e participem na comunidade em igualdade de condições com os outros cidadãos, estabeleçam novas relações sociais e fortaleçam o seu sentimento de pertença à comunidade, evitando a segregação das moradias, serviços e pessoas atendidas. No caso de pessoas com problemas com uso de substâncias, a promoção da recuperação exige que ela tenha acesso à redução de danos, que visa à redução de riscos e efeitos nocivos associados ao uso (para pessoa e comunidade em que se insere) sem exigir abstinência

À exemplo dos modelos internacionais, propõe-se que um programa de moradia primeiro seja destinado primeiramente à parcela da população em situação de rua que apresenta comprometimento no grau de autonomia necessária para garantir sua sobrevivência, em especial aqueles dependentes do uso de substâncias psicoativas e álcool, com problemas de saúde mental grave, com agravamento de capacidades físicas e mentais ou ainda com histórico de institucionalização.

A versão nacional do modelo desenvolvida inicialmente em Kohara et al. (2019) não é mantida pela normativa nacional que depois se fez sobre o programa PORTARIA No 2.927/MMFDH (2021), provavelmente por contingências do momento político de sua publicação. De forma que a portaria ignora a garantia da segurança e permanência do programa (e na moradia), (art. 2, I). Assim, deve-se ir além da Portaria 2.827/2021 e resgatar parte das referências internacionais.

Sempre bom frisar que é importante implantar unidades habitacionais destinadas à moradia de pessoas com demandas complexas e aportar subsídios e serviços para manutenção da sua recuperação, inserção social e moradia, evitando assim um retorno a situação de rua.

A experiência canadense “*At Home/Chez Soi*” Stergiopoulos et al. (2015) aponta três tipos de suporte são estratégicos para um projeto de moradia primeiro. Suporte habitacional- relacionados à manutenção da moradia (escolha e localização da habitação, mediação junto ao locador, ajuda a acessar subsídios habitacionais, apoio na organização do espaço da moradia; Suporte clínico: as medidas de melhoria da saúde física mental e do participante, mitigação de efeitos de problemas de saúde mental e uso de substância, melhoria da qualidade de vida e promoção de autonomia. Suportes Complementares: voltados à melhoria da qualidade de vida, integração na comunidade e promoção de autonomia, incluindo habilidades de vida, engajamento social, subsídios de renda, apoio à empregabilidade, treinamento e educação.

No contexto brasileiro, pode-se pensar em construir essa rede de suportes costurando entre redes já existentes. Podendo haver projetos em que há um manejo intensivo dos casos que apoie o acesso a serviços públicos existentes conforme a necessidade identificada pela pessoa. Sem excluir possibilidade de atuação de programa de tratamento assertivo na comunidade (PACT) para apoiar casos de maior gravidade.

A política de *Housing First* pode coexistir com o atendimento regular da assistência social, e não exclui, mas pode vir a abarcar e reforçar experiências locais como as residências terapêuticas (correlatas do que se chama *Permanent Supportive Housing* na literatura de *Housing First*), que são entendidas como uma modalidade de Moradia Primeiro, quando associadas aos valores dos programas de moradia primeiro.

²¹ Inclusive, o Moradia Primeiro poderia alugar unidades da própria locação social para promover moradia de seus beneficiários dentro de prédios do programa dispersos entre os beneficiários menos vulneráveis.

²² Importante ressaltar conformações diferentes de habitação, como repúblicas ou casas solidárias pode ser expressão da centralidade da pessoa atendida na metodologia. Cita-se por exemplo, a experiência Chilena, em que o programa de moradia primeiro foi modificado para incluir possibilidade de pessoas dividirem as casas atendendo demandas dos participantes de estarem junto com pessoas com quem compartilhavam a vida em situação de rua. É compatível com uma conceituação de família afetiva (típica do SUAS).



Direitos dos invisíveis: a política nacional judicial para as pessoas em situação de rua

Rights of the Invisible: National Judicial Policy for Homeless People

Valerio de Oliveira Mazzuoli

Professor-associado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, Pós-doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade Clássica de Lisboa. Doutor *summa cum laude* em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Advogado em Mato Grosso, São Paulo e Distrito Federal.

valerio_mazzuoli@hotmail.com

Renan Sotto Mayor

Defensor Público Federal, mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense, Defensor Regional de Direitos Humanos em Mato Grosso.

renanvinciciusmayor@gmail.com

Resumo

O presente artigo buscará analisar a histórica marginalização e violação de direitos humanos que as pessoas em situação de rua têm sofrido no Brasil. Direitos humanos de vários matizes lhes são diuturnamente vilipendiados. Durante a pandemia da Covid-19 essa situação foi ainda mais explicitada. Observando essa realidade de violação de direitos o Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH editou a Resolução n° 40 em outubro de 2020, que é um marco nos direitos das pessoas em situação de rua. Na mesma direção, quase um ano depois da Resolução n° 40 do CNDH, o CNJ aprovou, em 21 de setembro de 2021, durante a 338ª Sessão Ordinária, a Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua. No presente artigo analisaremos alguns aspectos fundamentais da Resolução do CNJ. Não se tem a ilusão que um texto normativo do CNJ garantirá o acesso à justiça de um grupo populacional que sofre há séculos o processo de criminalização/exclusão. Entretanto, a Resolução do CNJ, assim como a Resolução n° 40 do CNDH de 2020 e o Decreto n° 7.053/09 são instrumentos de luta para efetivação dos direitos das pessoas em situação de rua.

Palavras-chave: Acesso à justiça. População em Situação de Rua. Violação de Direitos Humanos. Resolução do Conselho Nacional de Justiça.

Abstract

This article seeks to analyze the historical marginalization and violation of human rights that homeless people have suffered in Brazil. Human rights of various shades are daily reviled. During the Covid-19 pandemic, this situation was even more explicit. Observing this reality of violation of rights, the National Human Rights Council – CNDH issued Resolution No. 40 in October 2020, which is a landmark in the rights of homeless people. In the same direction, almost a year after CNDH Resolution No. 40, the National Council of Justice (CNJ) approved, on September 21, 2021, during the 338th Ordinary Session, the National Judicial Policy for Attention to Homeless People. In this article we will analyze some fundamental aspects of the CNJ Resolution. There is



no illusion that a normative text of the CNJ will guarantee access to justice for a population group that has been suffering from the process of criminalization/exclusion for centuries. However, the Resolution of the CNJ, as well as Resolution No. 40 of the CNDH of 2020 and Decree No. 7,053/09 are instruments of struggle for the realization of the rights of the homeless people.

Keywords: *Access to justice. Homeless people. Human Rights Violation. Resolution of the National Council of Justice.*

1. Introdução

As pessoas em situação de rua têm sofrido histórica marginalização no Brasil com o agravamento de sua invisibilidade. Direitos humanos de vários matizes lhes são diuturnamente vilipendiados, não estando à vista a solução da questão, sobretudo nas grandes metrópoles. (MAZZUOLI, 2021, p. 337-353)

Já destacava a então relatora especial da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre moradia adequada, Leilani Farha, que “a situação de rua é uma violação extrema aos direitos a uma moradia adequada, à não discriminação e, frequentemente, também uma violação aos direitos à vida, à segurança, à saúde, à proteção do lar e à família, bem como o direito de não ser submetido a tratamentos cruéis ou inumanos”. (ONU, Doc. A/HRC/31/54/ 2015 § 4º.)

Durante a pandemia da Covid-19 essa situação foi ainda mais explicitada. De fato, como as pessoas em situação de rua poderiam cumprir as medidas de restrição recomendadas pela OMS como, por exemplo, ficar dentro de casa? Como poderiam adquirir máscaras e álcool em gel 70% para a necessária profilaxia durante a pandemia?

Outro dado interessante é exatamente a ausência de dados efetivos sobre o quantitativo de pessoas em situação de rua que existem no Brasil. O IBGE não computa as pessoas em situação de rua em seu censo demográfico, como se tais pessoas simplesmente não existissem. (MAYOR; DUEK; TREIGER, 2019, p. 343)

Entretanto, observando a falta de dados, o IPEA tem realizados estimativas sobre o número de pessoas em situação de rua no Brasil. Em 2015, a estimativa do IPEA utilizando os dados oficiais das bases de dados do Governo Federal e um cálculo específico do IPEA, estimou que há 101.854 mil pessoas em situação de rua no Brasil. Passados apenas 5 anos, em março de 2020, o IPEA estimou um aumento de mais de 100% de pessoas em situação de rua, passando a estimar 221.869 pessoas em tal condição.

Também é importante ressaltar que o Programa Transdisciplinar Polos de Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) tem realizado pesquisas sobre os dados das pessoas em situação de rua no Projeto Incontáveis, tendo produzido importante relatório técnico-científico sobre dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil. Tal relatório trabalha com dados do Cadastro Único (Cad. Único) para Programas Sociais do Governo Federal. A realidade constatada pelos pesquisadores é que 91,01% das pessoas em situação de rua cadastradas no Cad. Único são pessoas em situação de extrema pobreza. (DIAS, 2021, p. 14) Portanto, a narrativa que muitas vezes se ouve de que as pessoas estão nas ruas porque querem cair por terra, pois as pessoas estão na rua pela situação de miserabilidade.



2. Resolução do CNJ sobre acesso à justiça das pessoas em situação de rua

Observando essa realidade de violação de direitos, em outubro de 2020 o Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH editou a Resolução nº 40, que é um marco nos direitos das pessoas em situação de rua e que dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos dessas pessoas.

Na mesma direção, quase um ano depois da Resolução nº 40 do CNDH, o CNJ aprovou, em 21 de setembro de 2021, durante a 338ª Sessão Ordinária, a Política Nacional Judicial de Atenção às Pessoas em Situação de Rua.

A Resolução do CNJ foi construída com ampla participação e diálogo com o CNDH, com diversos movimentos sociais, como o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e com o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR), além da Pastoral do Povo da Rua. Também participaram dos debates a Comissão Sobre População em Situação de Rua da Anadep (Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos), o Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos Gerais (Condege) e o GT Rua da Defensoria Pública da União, além da participação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMP-Rua).

Essa histórica resolução do CNJ foi fruto de intenso trabalho de GT do CNJ coordenado pela Conselheira Flávia Pessoa e contou com diversos(as) magistrados(as) que contribuíram para o texto. Apenas para exemplificar, é importante constar a presença da juíza federal Luciana Ortiz, que já atuava com pessoas em situação desde 2011 na Justiça Federal em São Paulo.

A recente resolução do CNJ demarca uma mudança de paradigma de como o Poder Judiciário deve lidar com as pessoas em situação de rua no Brasil, compreendendo a importância desse tema e destacando meios para a sua resolução. No Brasil, já se disse, a criminalização sofrida pela população em situação de rua é histórica, notadamente à luz de sua invisibilidade. Não é por outra razão que o Livro V das Ordenações Filipinas (1595) já sancionava, em seu título LXVIII, a atitude dos que estavam na condição de “vadios”.

A novel Resolução do CNJ parte de um olhar interseccional do problema, observando as diversas estruturas de opressão existentes em nossa sociedade, trazendo toda a complexidade e heterogeneidade das pessoas que estão em situação de rua, bem como ressaltando a necessidade de enfrentamento ao racismo estrutural e institucional. Esse ponto é fundamental para o entendimento do tema, pois, conforme as pesquisas do Programa de Extensão Polos de Cidadania, o racismo estrutural é uma das fortes características do fenômeno da população em situação de rua no Brasil. (DIAS, 2021, p.6)

Em um país marcado pelo racismo estrutural, em que existe uma realidade de desigualdade social abissal e que pessoas (sobre)vivem nas ruas, a Resolução do CNJ deve ser comemorada e, principalmente, lida e utilizada na prática pelos operadores do Direito, pois só assim as pessoas em situação de rua poderão ter um efetivo acesso à justiça.



3. Aspectos fundamentais da Resolução CNJ

A Resolução CNJ traça diretrizes e princípios fundamentais para superar as “diversas barreiras decorrentes das múltiplas vulnerabilidades econômica e social, bem como da sua situação de precariedade e/ou ausência habitacional” (art. 1º, I). Pela Resolução, será necessário “promover o levantamento de dados estatísticos relativos aos números, à tramitação e outros dados relevantes sobre ações judiciais que envolvam pessoas em situação de rua, visando dar visibilidade à política e promover a gestão das ações voltadas ao aprimoramento e sua efetividade; inclusive analisando os dados oficiais e dos centros de defesa, a fim de diagnosticar o grau de acesso à justiça nacional, regional e local e as barreiras para sua efetividade” (art. 1º, V).

A produção desses dados será fundamental para que se possa refletir sobre a implementação e a efetividade das políticas públicas para esse público, pois, como já ressaltado, infelizmente essas pessoas não são computadas pelo IBGE no Censo. Nesse sentido, a Resolução CNJ dá um importante passo para a garantia de visibilidade dos direitos dessa população, fazendo-as “aparecer” perante o Poder Judiciário para que possam vindicar os direitos de que são titulares.

Outro ponto que permeia toda a Resolução é o prisma da intersetorialidade, pois é impossível que o Poder Judiciário atue de forma isolada em uma questão tão complexa. De fato, as demandas que envolvem as populações de rua são complexas e heterogêneas, demandando articulação de várias políticas públicas destinadas a garantir a possibilidade de saída das ruas ou, até mesmo, algum nível de dignidade enquanto permanecerem nessa situação. Esse o motivo pelo qual não pode haver uma única resposta para situação tão complexa, e sim múltipla com articulação de diversas políticas públicas, como assistência social, saúde, cultura, educação, habitação, políticas relacionadas ao trabalho e esporte, por exemplo. (MAYOR, 2019, p. 64)

Assim, nessa mesma linha, a Resolução traz diretrizes importantes para que o Poder Judiciário busque “estimular a atuação articulada com os demais poderes, por seus órgãos integrantes do Sistema de Justiça, órgãos gestores das políticas de Assistência Social e de Habitação, dentre outras políticas, comitês interinstitucionais e centros locais de assistência social, como Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, Centro de Referência Especializado em Assistência Social – CREAS, Centro ou CREAS Pop, e Organizações da Sociedade Civil” (art. 1º, VII).

Também é importante ressaltar que a Resolução não desconsidera o processo de criminalização histórico desse grupo hipervulnerabilizado e, por isso, um dos princípios orientadores é o da “não-criminalização das pessoas em situação de rua” (art. 3º, II). Além disso, há uma previsão na resolução que dispõe que o Poder Judiciário deve ter uma atuação comprometida contra toda a forma de violência contra as pessoas em situação de rua, com destaque para violência institucional (art. 3º, X).

A Resolução também possui importantes medidas de inclusão, como a viabilização de “atendimento prioritário, desburocratizado e humanizado às pessoas em situação de rua”, pelo que os tribunais devem manter “em suas unidades equipe especializada de atendimento, exclusiva ou não, preferencialmente multidisciplinar” (art. 4º, caput).



Outro ponto importante a ser destacado é o acesso às dependências do Poder Judiciário. Pode parecer algo simples, mas, na realidade, as pessoas em situação de rua, na maior parte das vezes, além de não terem um efetivo acesso à justiça, sequer têm acesso às dependências do Poder Judiciário, dada as vestimentas compreendidas como não adequadas para o ingresso nos Fóruns (“traje forense”). Como uma pessoa em situação de rua, em extrema miserabilidade, poderá ter vestimenta “adequada” para buscar no Poder Judiciário a satisfação de um direito seu? É curioso que, neste caso, a dignidade do ser humano cede à necessidade de “vestimenta adequada” para o ingresso nas instalações forenses. Daí ter a Resolução CNJ, finalmente, corrigido a situação no seu art. 5º, *verbis*:

As pessoas em situação de rua terão assegurado o acesso às dependências do Poder Judiciário para o exercício de seus direitos, não podendo constituir óbice de acesso às unidades judiciárias e ao atendimento humanizado e personalizado: I – vestimenta e condições de higiene pessoal; II – identificação civil; III – comprovante de residência; IV – documentos que alicercem o seu direito; V – o não acompanhamento por responsável em caso de crianças e adolescentes.

Todos os quarenta artigos da Resolução trazem avanços para o acesso à justiça das pessoas em situação de rua e densificam o princípio da dignidade da pessoa humana, não de forma abstrata, mas concreta, observando a dura realidade vivenciada por essas pessoas, operando uma real mudança de paradigma.

Por fim, dois outros temas são também fundamentais no espírito da Resolução e merecem breve comentário neste momento.

Quando a Resolução trata de medidas em procedimentos criminais deixa claro que estar em situação de rua não deve ser considerado fundamento para a decretação de prisão cautelar. É interessante notar, ainda, como a Resolução traz parâmetros fundamentais a serem considerados no momento da aplicação das medidas cautelares diversas da prisão. Veja-se, a propósito:

Art. 19 Observar-se-á, quando da determinação das medidas cautelares diversas da prisão, previstas no artigo 319 do CPP, aquela que melhor se adequa à realidade da pessoa em situação de rua, em especial quanto à sua hipossuficiência, proporcionalidade da medida diante do contexto e trajetória de vida, além da possibilidade de cumprimento, evitando-se a aplicação de múltiplas medidas cautelares concomitantemente, para garantir que alcancem a sua finalidade.

Outro ponto importante diz respeito ao acolhimento institucional compulsório de crianças filhas de gestantes em situação de rua. A Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama da Faculdade de Direito da USP tem realizado pesquisas sobre essa temática. Nesse sentido, vale conferir o importante relatório de pesquisa “Primeira Infância e Maternidade nas Ruas da Cidade de São Paulo”, que concluiu que “[a] mulher em situação de rua, usuária ou não de drogas, gestante ou mãe, não oferece necessariamente risco à sua criança”, pelo que “[d]eve-se analisar cada caso concretamente para avaliar se a mulher oferece ou não risco, se possui ou não capacidade de exercício de cuidado” (GOMES, 2017, p. 68).

A Resolução CNJ parece caminhar no mesmo sentido do explicitado pela Clínica Luiz Gama, conforme se verifica da leitura do artigo 31, § 5º, segundo o qual “[a] situação de rua e/ou uso de substâncias psicoativas por gestantes ou mães não deve, por si só, constituir motivo para o acolhimento institucional compulsório de seus filhos”.



4. Conclusão

Estas são algumas breves reflexões sobre a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades aprovadas no dia 21 de setembro de 2021 pelo Conselho Nacional de Justiça.

Não se tem a ilusão que um texto normativo do CNJ garantirá o acesso à justiça de um grupo populacional que sofre há séculos o processo de criminalização/exclusão. Entretanto, a Resolução do CNJ, assim como a Resolução nº 40 do CNDH de 2020 e o Decreto nº 7.053/09 são instrumentos de luta para efetivação dos direitos das pessoas em situação de rua.

Que esse novo instrumento jurídico possa servir para visibilizar tais pessoas historicamente invisíveis e garantir-lhes os direitos básicos de que sempre lhe foram despojadas.

Referências bibliográficas

DIAS, André Luiz Freitas (org). *Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil - Relatório técnico-científico* – Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG: Marginália Comunicação, 2021.

GOMES, Janaína Dantas Germano (Coord.). *Primeira infância e maternidade nas ruas da cidade de São Paulo: relatório de pesquisa*. São Paulo: Lampião Conteúdo e Conhecimento, 2017.

MAYOR, Renan Sotto. *Defensoria Pública na rua: Limites e possibilidades de acesso à justiça à população em situação de rua*. 108 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais). Programa de Pós Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2019.

MAYOR, Renan Vinicius Sotto; DUEK, Natan Aquilar; TREIGER, Thales Arcoverde. Invisíveis e reais: a atuação da defensoria pública da união para a inclusão de pessoas em situação de rua no censo demográfico. In: SIMÕES, Lucas Diz; MORAIS, Flávia Marcelle Torres Ferreira de; FRANCISQUINI, Diego Escobar. (Org.). *Defensoria Pública e a tutela estratégica dos coletivamente vulnerabilizados*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p.343.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direitos humanos*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2021.



Zeladoria urbana, direitos das pessoas em situação de rua e a comunicação não violenta como ferramenta: relato de uma experiência

Public space maintenance, rights of people experiencing homelessness and non-violent communication as a tool: reporting on an experience

Clio Nudel Radomyslyer

Pesquisadora na FGV Direito SP e Doutoranda pela Faculdade de Direito da USP
clio.radomyslyer@gmail.com

Fernanda Penteado Balera

Defensora Pública do Estado de São Paulo
fpbalera@defensoria.sp.def.br

Luiza Aparecida Barros

Assistente social na Defensoria Pública do Estado de São Paulo
labarros@defensoria.sp.def.br

Pedro Ribeiro Agustoni Feilke

Defensor Público do Estado de São Paulo
pfeilke@defensoria.sp.def.br

Resumo

O artigo busca sistematizar a experiência do Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos e da Unidade de Osasco da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) na formação em comunicação não violenta oferecida aos integrantes da Guarda Civil Metropolitana (GCM) de Osasco/SP que atuam em ações de zeladoria urbana junto à população em situação de rua. Historicamente, as ações de zeladoria são palco de violações dos direitos das pessoas em situação de rua que têm os seus pertences pessoais retirados indevidamente e relatam sofrer violência. Diante das denúncias recebidas e, considerando as atribuições da Defensoria Pública de promover mediação de conflitos e educação em direitos humanos em prol de grupos vulneráveis, de forma integrada e multidisciplinar, uma nova estratégia de atuação foi realizada. A partir de metodologias ativas de aprendizagem e valorizando a construção coletiva de conhecimento, foi possível oferecer ferramentas de comunicação não violenta para Guardas Civis Metropolitanos e refletir conjuntamente sobre como enfrentar desafios e promover as potencialidades da atuação da GCM junto a população em situação de rua.

Palavras chave: Comunicação não violenta. Guarda Civil Metropolitana. População em situação de rua.

Abstract

The article seeks to systematize the experience of the Specialized Nucleus for Citizenship and Human Rights and the Osasco Unit of the Public Defender's Office in São Paulo (DPESP) in a non-violent communication training offered to members of the Metropolitan Civil Guard (GCM)



in Osasco/SP who work in public space maintenance actions with people living on the streets. Historically, public space maintenance actions are the scene of violations of the rights of people experiencing homelessness who have their personal belongings improperly removed and report suffering violence. In view of the complaints received and, considering the attributions of the Public Defender's Office to promote conflict mediation and human rights education on behalf of vulnerable groups, in an integrated and multidisciplinary manner, a new action strategy was carried out. Based on active learning methodologies and valuing the collective construction of knowledge, it was possible to offer non-violent communication tools for GCM members and to reflect together on how to face challenges and promote the potential of the GCM's work with individuals who face homelessness.

Keywords: *Non-violent communication. Metropolitan Civil Guard. People experiencing homelessness.*

1. Introdução: atuação da Defensoria Pública e as violações de direito nas ações de zeladoria urbana

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) é uma instituição permanente, cuja função é assegurar, gratuitamente, a cidadãos e cidadãs em situação de vulnerabilidades diversas, a promoção dos direitos humanos, por meio de assistência jurídica e de defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos.

O Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos (NCDH) é um órgão que compõe a estrutura da DPESP, cuja missão é atuar pela promoção e proteção dos direitos humanos dos chamados grupos sociais vulneráveis, dentre os quais se incluem as pessoas em situação de rua.

Embora a problemática relacionada aos direitos das pessoas em situação de rua sempre tenha sido objeto de atenção da Defensoria Pública e do NCDH, é a partir de 2011, com a organização de um atendimento interdisciplinar e especializado para esse público no município de São Paulo, que a Defensoria se apropria mais das demandas e começa a elaborar estratégias de atuação.

Muitos são os fatores que levam uma pessoa à situação de rua, muitas, também, são as histórias dessas pessoas. É constante, no entanto, o preconceito e a marginalização que inflige todos nessa situação e as violações de direitos sofridas por elas.

Dentre as violações que constantemente são sofridas pela população em situação de rua destacam-se, na atuação do NCDH e nos atendimentos realizados pela Defensoria Pública, aquelas que ocorrem nas ações de zeladoria urbana. Durante esse serviço, a pretexto de realizarem a varrição e limpeza do espaço público, os agentes do Poder Público retiraram arbitrariamente das pessoas em situação de rua bens e pertences pessoais, praticam abuso de autoridade e agem com violência física e simbólica.

Conforme explica Luciana Ribas:

O serviço de zeladoria urbana é um serviço público cujo objetivo é primar pela limpeza e manutenção do espaço urbano. Dentre as atividades contempladas encontram-se as podas de árvores das calçadas, aparagem de grama das praças e demais vias públicas, varrição das ruas, coleta de objetos maiores (conhecido popularmente como “cata-bagulho”), limpeza de bueiros, bocas de lobo,



recapeamento de vias, dentre outros. É o serviço que viabiliza a circulação das pessoas no espaço urbano¹.

Em geral, esse serviço é realizado por agentes das Subprefeituras e acompanhado pela Guarda Civil Metropolitana e, em alguns casos, pela Polícia Militar e carece de regulamentação e diretrizes claras e uniformes sobre o tema.

Embora em 2009, com o advento do Decreto nº 7.053, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, tenha havido o reforço da necessidade de ressignificar o tratamento dado pelo Estado àqueles que não dispõem de moradia, bem como a ênfase no direito a um atendimento humanizado e digno a essa camada populacional, não há, na Política citada, minúcias de procedimentos, o que é feito em âmbito municipal de forma não uniforme.

Ainda assim, no âmbito nacional, vale destacar que a Resolução nº 40, de 13 de outubro de 2020 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que dispõe sobre as diretrizes para promoção, proteção e defesa dos direitos humanos das pessoas em situação de rua, de acordo com a Política Nacional para População em Situação de Rua, traz algumas diretrizes gerais sobre a questão da retirada de pertences e a interação da população em situação de rua com as forças de segurança pública, dispondo o seguinte:

Art. 59 O direito humano da população em situação de rua à segurança pública consiste na garantia de convivência social pacífica nos espaços e logradouros públicos em igualdade de condições com as/os demais cidadãos/cidadãs, com preservação de sua incolumidade, de sua privacidade e de seus pertences, assegurando atenção protetiva dos órgãos e agentes públicos contra práticas arbitrárias ou condutas vexatórias ou violentas.

Art. 60 Os/as agentes de segurança pública devem atuar para coibir atos ilegais de retirada de documentos e pertences das pessoas em situação de rua.

Art. 61 Os/as agentes de segurança pública devem preservar o domicílio improvisado da pessoa em situação de rua, respeitando a sua inviolabilidade e privacidade

No âmbito estadual, em 2017, houve a instituição da Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua pela Lei 16.544/2017 que traz diversos princípios e diretrizes importantes. Contudo, os artigos que tratavam dos direitos das pessoas em situação de rua durante as ações de zeladoria urbana foram vetados.

Embora o serviço público de zeladoria urbana seja de inegável importância para a cidade, a experiência e o trabalho do NCDH junto à população em situação de rua permitem afirmar que ele ocasiona diversas violações de direitos humanos.

São constantes os relatos de que, embora as ações de zeladoria urbana deveriam ter por finalidade a limpeza e ordenação do espaço público, na prática, elas se destinam apenas a constranger as pessoas em situação de rua a se retirarem do local, coagindo-as com ameaças e retirando-lhes seus pertences essenciais (sacolas, colchões ou papelão utilizado para dormir, roupas e documentos). Nestas ações, havendo alguma resistência das pessoas em situação de rua ou mesmo de forma gratuita, os relatos são de que a Guarda Civil Metropolitana reage de forma truculenta e colabora com a retirada arbitrária de pertences da população.



Diante destas denúncias, a Defensoria Pública, através do NCDH, historicamente já atuou de diversas formas para enfrentar essa violação de direitos. Extrajudicialmente, além de oficiar, recomendar e provocar os órgãos públicos envolvidos sobre o tema, realizando diversas reuniões, no Município de São Paulo, em conjunto com diversas organizações da sociedade civil e com o Ministério Público, o NCDH participou da elaboração do primeiro decreto municipal sobre os direitos da população em situação durante ações de zeladoria urbana. Trata-se do Decreto Municipal nº **57.069/2016**², que dispôs sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana, estabelecendo determinados procedimentos para a abordagem desses grupos no exercício do poder de política inerente às competências do Poder Executivo na ordenação do espaço urbano. Também instituiu o Grupo de Monitoramento dos Procedimentos e Ações de Zeladoria Urbana, visando monitorar a implementação e o cumprimento dos procedimentos previstos.

Judicialmente, já houve propositura de ações civis públicas pela Defensoria Pública pretendendo a condenação do Município não apenas a devolver bens apreendidos ilegalmente, como também a indenização pelos danos morais coletivos e individuais causados pela atuação ilegal do Poder Público³.

Conforme será melhor exposto ao longo desse artigo, embora o NCDH atue há muito na temática da zeladoria urbana, tanto de forma extrajudicial, como judicial, a partir de provocação da unidade de Osasco da Defensoria Pública foi possível traçar nova estratégia de atuação focada na função institucional de prevenir e mediar conflitos e que visa, a partir de metodologias ativas e de princípios da comunicação não violenta, oferecer novas ferramentas para o Poder Público atuar de forma a garantir os direitos da população em situação de rua.

2. A atuação da Defensoria Pública junto à população em situação de rua de Osasco

Uma das funções essenciais da Defensoria para garantir o acesso à justiça de forma integral é atuar extrajudicialmente e na perspectiva de educação em direito e traz, portanto, em sua estrutura organizativa, três órgãos importantes que contribuem para dar concretude a essa perspectiva de intervenção, são eles o Centro de Atendimento Multidisciplinar (CAM), os Núcleos Especializados e a Escola da Defensoria Pública.

O CAM é regulamentado pela Deliberação do Conselho Superior no. 187/2010 e tem como quatro eixos principais de atuação, a) o atendimento direto à população – atendimento de demandas permeadas por múltiplas determinações, consideradas na instituição como demandas sensíveis ou pelas políticas públicas demandas de alta complexidade social; b) produção técnica – elaboração de relatórios técnicos que subsidiam a instrução processual nas diferentes demandas; c) articulação com a rede de serviços – atuação profissional vinculada a compreensão do território como espaço importante para acesso a direito da população que chega à Defensoria; d) participação em atividades de educação em direitos e formação – fomento ao debate de temas de relevância para a população, construindo possibilidade de orientação em direitos sociais e ampliação do debate junto a serviços e políticas públicas.



Destacam-se esses eixos do atendimento multidisciplinar para que se possa compreender como tal atuação possibilitou, na unidade de Osasco, a experiência relatada nesse artigo.

2.1. A população em situação de rua de Osasco

Em razão da pandemia do coronavírus que, desde março/2020 exigiu adoção de medidas de isolamento social e vacinação massiva da população, a equipe de abordagem social da Secretaria de Assistência Social de Osasco fez um levantamento nominal da população que foi atendida pelos serviços da política de junho/2020 a fevereiro/2021⁴, foram contabilizadas 723 pessoas em situação de rua, frequente ou acompanhada nos serviços nesse período para garantir a vacinação dessa população.

Desse universo contabilizado os dados informam que a maior concentração está na faixa de 30 a 59 anos, com 72%, seguido de 17 % de 18 a 29 anos; 8% com 60 anos ou mais, 2% não souberam informar; 1% entre 0 a 11 anos de idade; inexistindo a faixa de adolescentes de 12 a 17 anos. Destaca-se a predominância do sexo masculino com 86 %.

Dessas 723 pessoas, 45% estiveram no Centro Pop; 37% no serviço especializado de abordagem social; 8% Casa de acolhida masculina; 6% Casa Acolhida Feminina e 4% Casa de Acolhida Central.

Sabe-se que esses dados são somente estimados, e que por exemplo há adolescentes em situação de rua, no entanto a abordagem desse segmento da população é mais difícil, não sendo contabilizados no referido estudo.

Importa também destacar as informações sobre a demanda da situação de rua na cidade de Osasco a partir da resposta dos Ofícios 198 e 401 do ano de 2018, solicitados em conjunto pela unidade de Osasco e Núcleo Especializado de Direitos Humanos. As informações são de outubro de 2019 e informam a política municipal de atendimento à população em situação de rua.

Uma das questões estava justamente relacionada ao quantitativo da população em situação de rua no município. Foi historicizado um levantamento de 2007/2008 onde teriam sido contabilizadas 140 pessoas, e em 2018, 241 pessoas⁵. Observa-se, assim como no cenário federal, no qual o IPEA informa o crescimento de cerca de 140%⁶ no contingente de pessoas em situação de rua em março de 2020, Osasco, desde 2018, teve seu número de pessoas nessa condição, triplicado.

Sobre a organização da política municipal informam que foi feita a adesão à Política Nacional sobre as pessoas em situação de rua, em dezembro de 2012, conforme decreto federal no. 7053/2009, embora até aquela data não tinha feito adesão à política estadual, Lei no. 16.554/2017 e que pretendia fazê-los após atualização de documentos e formalização do Comitê Gestor Intersetorial de monitoramento e avaliação da implantação do plano municipal de atenção a pessoa em situação de rua, instituído conforme portaria 001/2012, sem qualquer atualização até o momento.

Atualmente a Secretaria de Assistência Social, especificamente por sua diretoria de proteção social especial é que realiza a gestão dos serviços de atenção à população em situação



de rua, atualmente o Centro de Referência Especializado em Situação de Rua (Centro POP); Serviço especializado de abordagem social (SEAS); Serviços de acolhimento para adultos e famílias. Todos os serviços estão vinculados a uma supervisão técnica específica.

A atual conjuntura da política municipal acompanhada pela unidade da Defensoria de Osasco e sua efetiva implementação tem sido difícil desde 2012, pois as propostas realizadas pelo Comitê Gestor Intersetorial não estão sendo devidamente analisadas pela gestão municipal.

A demanda da população em situação de rua em Osasco é uma demanda que pouco chega espontaneamente aos serviços da Defensoria Pública, no entanto traz características e situações que evidenciam aspectos significativos da importância de uma atuação para além do escopo individualizado, e por essa razão para garantir o atendimento a essa população o CAM passou a estar articulado com os serviços de acolhimento, a abordagem social, o consultório na rua e o chamado Comitê Intersecretarial e Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política de Atendimento à População em Situação de Rua, acompanhando as discussões de forma mais próxima desde 2014.

2.2. O Comitê Intersetorial

O referido comitê iniciou suas articulações a partir de 2012, conforme Portaria 001/2012 da Secretaria de Assistência Social e a Defensoria sempre foi convidada a participar das reuniões. Na unidade de Osasco em razão da rotatividade de defensoras/es com atribuição em Fazenda Pública, o CAM foi sempre assíduo nessas reuniões mantendo o caráter de continuidade e referência institucional nesse espaço, bem como junto aos serviços e órgãos que ali participavam.

Muitos trabalhos foram desenvolvidos ao longo de 7 anos contínuos de participação da Defensoria no comitê, a construção da política municipal e sua proposta de lei, o detalhamento da execução da política, e recentemente propostas de decreto de zeladoria urbana e operação inverno.

Todas as propostas têm ficado travadas para análise de conveniência e oportunidade da gestão da Secretaria de Assistência Social.

Destaca-se que o referido comitê não se reúne com uma periodicidade comum nesses anos, mas contém, formalmente, a participação de representantes de todas as secretarias, da Guarda Civil Metropolitana, da sociedade civil, e da Defensoria.

Ocorre que entre diferentes reuniões, principalmente no último ano, a constância de representações, ou seja, as mesmas pessoas representando/participando foram somente da Secretaria de Assistência Social, da Guarda Civil metropolitana e da Defensoria Pública, o que contribuiu para o andamento de muitas pautas, mesmo com intermitências de reuniões e rotatividade nas representações das secretarias.

As demandas mais recorrentes do comitê são o acolhimento principalmente no período de baixas temperaturas; a temporalidade no acolhimento e os impactos da zeladoria urbana nos pertences dessa população.



2.3. *A zeladoria urbana*

No ano de 2020, ano de início das medidas restritivas sanitárias em razão da pandemia da covid 19 no Brasil, as reuniões do Comitê foram de modo online em parte, e posteriormente com distanciamento social e adoção das medidas de higiene.

Situações de denúncia da zeladoria urbana chegaram com maior frequência no ano de 2020, resultando em articulação da unidade da Defensoria, defensores/as e CAM, junto a Secretaria de Obras, Secretaria de Segurança, Guarda Civil Metropolitana e Secretaria de Assistência Social para pensar formas de evitar os impactos sobre os pertences da população em situação de rua quando dessas atuações.

A guarda civil sempre presente nas reuniões do Comitê propôs junto com a Defensoria a minutar o decreto que foi lido e aprovado pelo Comitê, sendo encaminhado à SAS.

Para a construção de tal decreto levou-se em consideração a importância da sensibilização de todas/os agentes envolvidos/as nessa operação de zeladoria, a previsibilidade das ações e comunicação entre as secretarias, e possibilidade de local de armazenamento temporário dos pertences.

Debate esse construído e consolidado na proposta de um decreto tendo em vista os anos de amadurecimento e construção da Defensoria junto a esse espaço criando referência enquanto órgão que compõe a defesa de direitos de forma horizontal e participativa.

O saldo importante desse processo, principalmente entre 2020 e 2021 foi a percepção da importância do componente de sensibilização dos/as agentes da guarda civil metropolitana quando acompanham as atividades da zeladoria urbana.

A avaliação é que tal encaminhamento, desdobrado de um processo contínuo da participação da defensoria, em seu escopo ampliado de atuação, tornando-se referência para os diferentes órgãos do municipal, entre eles a guarda civil, possibilitou a construção de uma formação sobre comunicação não-violenta, sem esse contexto e trabalho anterior, talvez não fizesse sentido tal proposição.

Essa experiência em particular evidencia a importância da articulação ampliada do trabalho do CAM nas unidades em conjunto com defensoras/es, bem como a articulação com núcleos especializados e EDEPE, fortalecendo a atuação na direção de uma justiça integral, muito além do acesso ao judiciário, propondo talvez uma inversão de paradigmas.

3. Curso “Mediação de Conflitos e Comunicação Não Violenta para Agentes de Zeladoria Urbana de Osasco”

O curso “Mediação de Conflitos e Comunicação Não Violenta para Agentes de Zeladoria Urbana de Osasco” teve como objetivos gerais que os(as) participantes: (i) identificassem desafios e potencialidades da atuação da GCM junto a pessoas em situação de rua; (ii) conhecessem princípios e práticas de mediação de conflitos e comunicação não violenta que pudessem auxiliar na sua atuação; e (iii) criassem coletivamente propostas para enfrentar os desafios e promover as potencialidades identificadas.



Os encontros foram organizados de forma a proporcionar a construção coletiva do conhecimento pelos(as) participantes do curso, valorizando suas experiências, trajetórias de vida e perspectivas (FREIRE, 1997; HOOKS, 2013). O curso pretendia que os(as) guardas se tornassem agentes de mudanças e multiplicadores dos aprendizados adquiridos ao longo dos encontros. Para isso, não poderiam ser considerados como sujeitos passivos durante os encontros; mas sim protagonistas do espaço da sala de aula. O papel da equipe organizadora era o de facilitar as dinâmicas e reflexões.

Muitas propostas de educação afirmam a vontade de promover processos de empoderamento e colaborar para a transformação social utilizando estratégias centradas na transmissão de informações, que dificilmente contribuem para mudanças de atitudes, comportamentos e mentalidades (CANDAU, 2008, p. 291). O curso foi construído privilegiando metodologias ativas, que articulassem teoria e prática, elementos cognitivos e afetivos, e a vivência de práticas sociais coerentes com os princípios da mediação de conflitos e da comunicação não violenta.

Um dos fundamentos do curso era a ideia que o conflito não deve ser visto como algo por si só negativo, mas como um elemento propulsor de mudanças pessoais e sociais: uma oportunidade para aumentar a compreensão de nós mesmos, dos outros e sobre a estrutura social (LEDERACH, 2012). Nesse sentido, mais do que compreender direitos das pessoas em situação de rua e estratégias para mediar conflitos, as escolhas pedagógicas buscaram proporcionar um espaço colaborativo de reflexão sobre si, sobre os outros e sobre questões sociais. A ideia do curso era promover uma sensibilização sobre a necessidade de mudanças, tanto pessoais quanto institucionais, exercitar escuta-ativa e empatia, além de proporcionar uma reflexão crítica sobre as diferentes dimensões que perpassam os conflitos entre a GCM e as pessoas em situação de rua.

Para atingir todos esses objetivos, os encontros foram feitos em formato de roda e começaram sempre com uma dinâmica de integração que contribuíssem para a reflexão sobre o tema de cada encontro. Conforme Bell Hooks (2013 e 2020), é fundamental já no início das aulas criar as bases para a construção do que ela chama de uma “comunidade de aprendizagem”. É essencial abrir espaço para que os(as) participantes possam conhecer uns aos outros e estabelecer um “relacionamento mútuo que alimente o crescimento de ambas as partes, criando uma atmosfera de confiança e compromisso” (HOOKS, 2020, p. 51).

A escolha por realizar 5 encontros seguidos, em uma mesma semana, buscou proporcionar uma imersão no tema do curso que favorecesse a sensibilização e o fortalecimento de vínculos entre os(as) participantes, para que pudessem criar juntos novas visões e possibilidades de atuação. Pelo mesmo motivo, optou-se por fazer o curso presencial e com o número máximo de 15 participantes. O público-alvo do curso eram pessoas envolvidas diretamente com as ações de zeladoria urbana em regiões com pessoas em situação de rua. Os guardas que participaram dos encontros tinham diferentes trajetórias na GCM, alguns recém ingressos na instituição e outros com mais de 15 anos de atuação. Algo que nos surpreendeu foi a maioria feminina de participantes do curso: 9 mulheres e 6 homens.

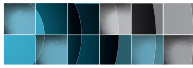


Figura 1: Participantes do Curso. Fonte: foto tirada pelos próprios autores

3.1. Primeiro encontro: identificando valores, desafios e potencialidades

O primeiro encontro teve como objetivo inicial a apresentação da proposta do curso e a criação de um ambiente de confiança entre os integrantes. Cada participante foi convidado a se apresentar e dizer uma intenção pessoal para o curso. Realizamos uma dinâmica de integração em que os participantes tinham que identificar o máximo de características em comum uns com os outros. Em seguida, por meio de um exercício individual, cada participante elencou três valores mais relevantes para si e os compartilhou com o grupo.

Compartilhar valores favorece a construção de confiança e conexões em grupos. Além disso, ter consciência dos nossos principais valores é fundamental para nos conectarmos com o melhor de nós mesmos, servindo de guia para praticar mudanças e realizar decisões difíceis (BROWN, 2019). Com essa dinâmica, dialogamos sobre as seguintes questões: Quais são os primeiros indícios ou sinais de alerta de que você não está seguindo seus valores? Como você se apoia a viver esses valores nos momentos difíceis? Por que falar de valores é importante para lidar com conflitos? Os valores que mais apareceram foram: amor, respeito, família, honestidade, justiça e saúde. Outros valores bastante mencionados foram: justiça, sabedoria, fé, liberdade e humildade.

Ainda, achamos relevante discutir em que medida esses valores compartilhados refletiam os valores da GCM e sua atuação com pessoas em situação de rua. Brown (2019) coloca a importância de trazer a discussão sobre valores para o plano concreto, descrevendo comportamentos específicos que refletem os próprios valores. Segundo a autora (2019, p. 206), somente cerca de 10% das organizações operacionalizaram seus valores em comportamentos observáveis. Nesse sentido, pedimos que cada participante escrevesse em um papel um comportamento seu na relação com a população em situação de rua que: foi de acordo com os seus 3 valores principais e um que foi contrário aos seus 3 valores, descrevendo atitudes, pensamentos e sentimentos relacionados a cada comportamento.



Sobre os comportamentos que refletiam os valores pessoais, foram relatados momentos em que os guardas procuraram estabelecer vínculos, oferecer ajuda e escutar as histórias de pessoas em situação de rua. Uma participante relatou que sofreu uma agressão física muito grave de uma pessoa em situação de rua e, mesmo que sua vontade era agredir fisicamente de volta, conseguiu se conter. Ressaltou que apesar do profundo sofrimento com a agressão, não passou a tratar as pessoas em situação de rua de maneira diferente após ter sofrido essa violência.

Já com relação as experiências contrárias aos próprios valores, participantes relataram situações de indiferença ou de descaso. Um dos participantes relatou que em uma abordagem da GCM, ele e seus colegas começaram uma “brincadeira” com uma pessoa em situação de rua, fazendo uma roda em volta dele, o que gerou um intenso conflito. Afirmou que acabou sendo contagiado pelo grupo para agir daquela maneira e que acreditava que aquele comportamento fora contrário aos seus valores.

Ao final do encontro, pedimos que os participantes indicassem desafios e potencialidades sobre a atuação da GCM e fizemos uma seleção daquelas consideradas mais relevantes para eles(as). Os principais desafios selecionados foram: preconceito e sobrecarga do próprio guarda; desconstruir preconceito institucional e falta de suporte de outros órgãos. Também foram indicados como desafios: não julgar, tratar com empatia e respeitar; bebida e drogas; política usada de forma parcial e mal-intencionada; e rede de apoio e trabalho em equipe.

Já as potencialidades selecionadas foram: interação, prevenção e procedimento; preservação da vida; trabalho em equipe e pronto atendimento; e reestruturar os serviços sociais e policiais. Foram também indicadas as seguintes potencialidades: senso de humanidade dos GCMs; esforço coletivo e individual; repensar atitudes e diálogo. Ao final, cada um compartilhou de forma breve o que foi mais marcante no encontro.

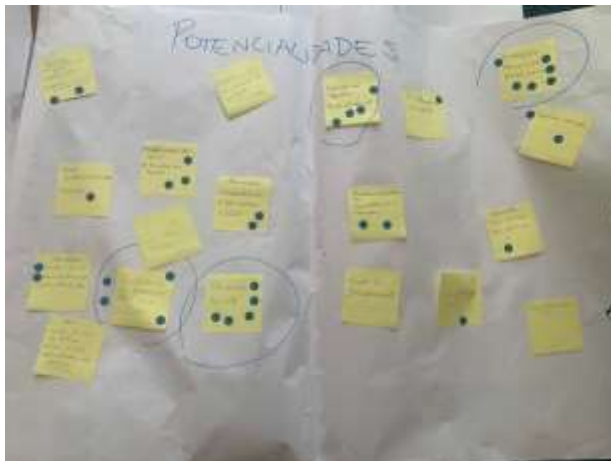


Figura 2: Desafios e Potencialidades identificados pelos participantes. Fonte: fotos tiradas pelos próprios autores

3.2. Conhecendo princípios e práticas da Comunicação Não Violenta

O objetivo do segundo encontro foi abordar princípios e práticas da comunicação não violenta que pudessem impactar positivamente o cotidiano profissional dos guardas junto a população em situação de rua. Como dinâmica de quebra-gelo e dando continuidade a reflexão



sobre empatia, pedimos para que cada participante compartilhasse alguma característica pessoal que acreditava ser diferente dos demais. Em seguida, os guardas foram convidados a realizar um exercício de comunicação não violenta em que mapeavam os seus pensamentos, sentimentos e necessidades em um conflito recente com colegas de trabalho, familiares ou amigos.

A partir desse exercício, discutimos alguns princípios da CNV, identificando práticas que podem gerar conexão e auxiliar na transformação de conflitos. Conversamos, por exemplo, sobre a importância de diferenciar interpretações de fatos observáveis em um conflito (tomando cuidado com preconceitos, rotulagens, classificações e generalizações). Refletimos também sobre a relevância de identificar nossos próprios sentimentos, sensações físicas e necessidades não atendidas com relação aos conflitos; assim como de imaginar e perguntar os sentimentos e necessidades das outras pessoas envolvidas no conflito (MARSHALL, 2006).

Ao final, convidamos os participantes a escrever todos os pensamentos dos guardas com relação as pessoas em situação de rua e das pessoas em situação de rua com relação aos guardas, assim como os seus sentimentos e necessidades. A proposta era proporcionar um espaço em que se pudesse compartilhar pensamentos e sentimentos tidos como “errados” ou “politicamente incorretos” para que fosse possível conversarmos e refletirmos sobre eles. Com relação às pessoas em situação de rua foram elencados os seguintes pensamentos dos guardas: “bandido, bêbado, fedido, drogado, violento, viciados, noias, marginal, doentes mentais”. Já nos sentimentos: “nojo, pena, indiferença, receio, compaixão, angústia, medo, tristeza, impotência, nervoso, apreensivo, sensível, aflito, receoso, indignação, frustração e um sentimento de poder ajudar mais”. As necessidades mencionadas foram: “contribuição, apoio, respeito, clareza na ocorrência, empatia, respeito e presença”.

Com relação aos pensamentos das pessoas em situação de rua sobre os guardas foram mencionados os seguintes pensamentos: “desrespeitoso, agressivo, arbitrário, violento, abusivo”. Nos sentimentos: “envergonhado, culpado, esperançoso, medo, vergonha, receio e raiva”. Já as necessidades identificadas foram: “apoio, abrigo, atenção, respeito e segurança”.

Dialogamos especialmente sobre os pensamentos compartilhados, procurando compreender o que eram interpretações (rótulos e estereótipos) e o que eram fatos observáveis sobre as pessoas em situação de rua nas ações de zeladoria. O objetivo era tentar desconstruir preconceitos e mostrar a heterogeneidade da população em situação de rua, apresentando dados e definições legais. Foi uma discussão acalorada, principalmente sobre o tema do consumo de bebidas e drogas. Para finalizar o encontro, cada um compartilhou uma prática capaz de ajudar a lidar com sentimentos negativos (como raiva e ansiedade) na sua atuação profissional, como, por exemplo, respirar fundo, pensar na família e pedir apoio para um colega.

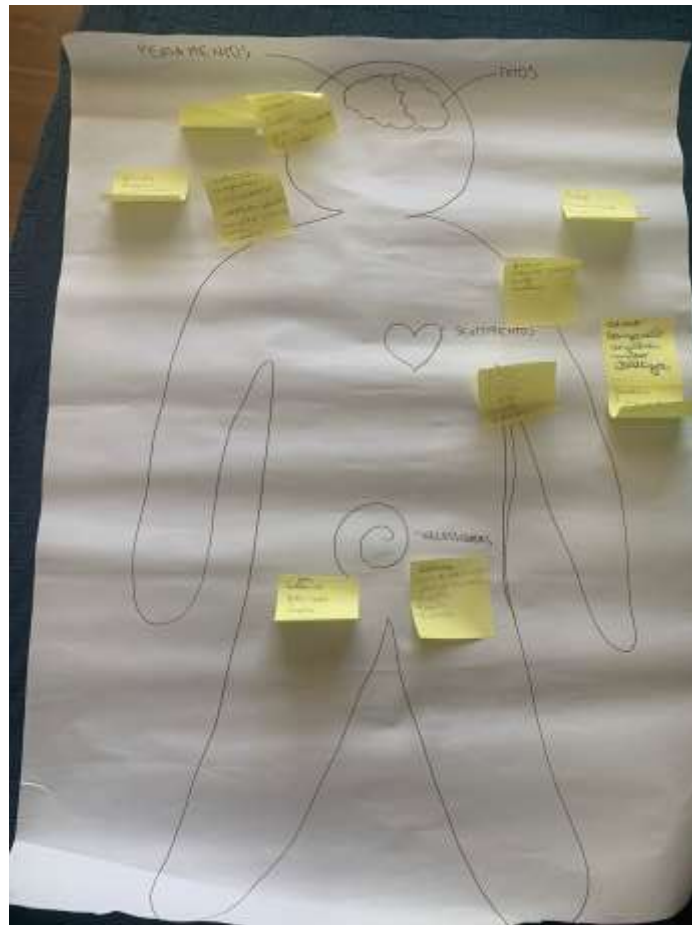


Figura 3: Refletido sobre pensamentos, sentimentos e necessidades. Fonte: foto tirada pelos próprios autores

3.3. Analisando as dimensões estruturais, institucionais e culturais dos conflitos

No terceiro encontro o objetivo foi refletir sobre dimensões institucionais, estruturais e culturais que perpassam os conflitos da GCM com a população em situação de rua. O encontro também teve por objetivo desenvolver a escuta-ativa, preparando os(as) participantes do curso para o encontro com o Darcy Costa, liderança do Movimento Nacional de Pessoas em Situação de Rua.

Na dinâmica de integração, cada participante foi convidado a desenhar o rosto de colegas sem olhar para o papel, assim como escrever uma pergunta para ele. Refletimos sobre como o olhar para o outro é relevante na comunicação não violenta.



Figura 4: Desenhos realizadas na dinâmica inicial de integração. Fonte: foto tirada pelos próprios autores

Em seguida, fizemos uma breve exposição sobre características do conflito. A partir da imagem do iceberg, mostramos como existem causas evidentes de conflitos e causas menos evidentes. Dentre as causas “que normalmente não se vê”, apontamos para dimensões estruturais (sistemas de desigualdade e discriminação que estruturam a sociedade que dão origem à expressão violenta ou nociva do conflito), dimensões institucionais (características institucionais, legais e de políticas públicas que influenciam diretamente no conflito) e dimensões culturais (padrões culturais que contribuem para o aumento das expressões violentas do conflito).

Em seguida, convidamos os(as) participantes a identificar, por meio de uma cartolina com o desenho de um iceberg, quais eram as dimensões visíveis e quais eram as dimensões menos visíveis dos conflitos da GCM com as pessoas em situação de rua. Dentre as dimensões visíveis foram elencadas: violência, distúrbio, medo, receio, receptividade, o guarda (conhecimento funcional), o assistente social, a sociedade, problemas com álcool e drogas, descaso dos governos, pobreza, falta de oportunidades, tratamento, invisíveis, criminalidade. Já as dimensões invisíveis identificadas foram: respaldo legal, falta de ações sociais, desestrutura familiar, falta de apoio, medidas eficazes no acompanhamento pós abordagem; assistência social, saúde, triagem, conselho tutelar, apoio familiar, acompanhamento jurídico, direcionamentos; problemas familiares, violências, problemas psiquiátricos, tráfico/crime organizado, migração interna.

Após a reflexão sobre essas diferentes dimensões, realizamos um exercício de escuta ativa em trios, em que uma pessoa compartilhou uma situação desafiante na ação de zeladoria, outra pessoa fazia perguntas e comentários sobre a situação e a terceira pessoa apenas observava e anotava as perguntas. Refletimos sobre práticas relevantes para a escuta-ativa como: parafrasear, fazer perguntas abertas, usar linguagem corporal engajada, evitar julgamento e revezar a fala. Dialogamos também sobre obstáculos da escuta como: trazer o foco para si e competir pelo sofrimento. Por fim, conversamos sobre a horizontalidade que caracteriza a empatia, a diferenciando de piedade e de simpatia. Ao final, pedimos para que cada participante compartilhasse uma pergunta que gostaria de fazer ao Darcy Costa no encontro seguinte.

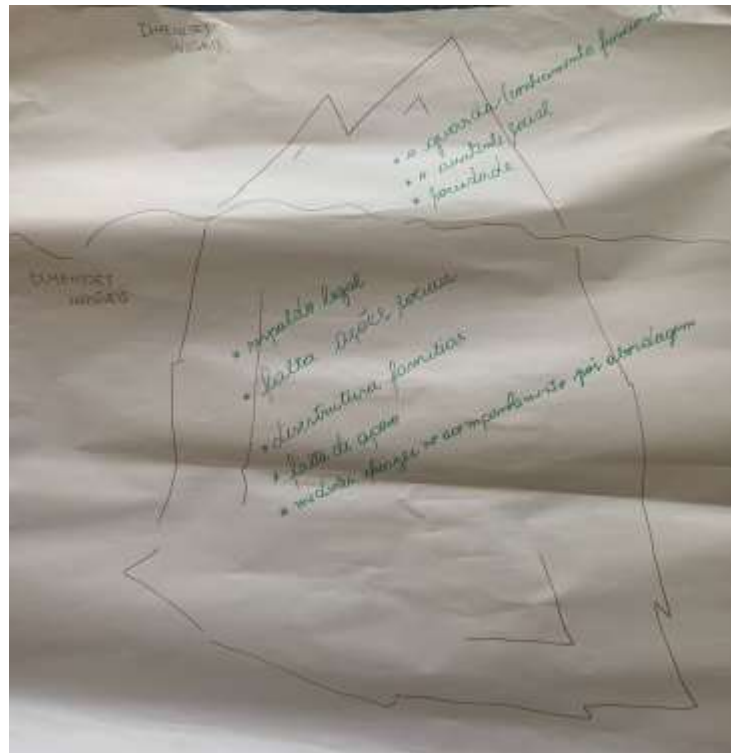


Figura 5: Diferentes dimensões dos conflitos identificadas. Fonte: foto tirada pelos próprios autores

3.4. Escuta-ativa da população em situação de rua e diálogo para mudanças

Com o objetivo de trazer a presença e as vozes das pessoas em situação de rua para o curso, no quarto encontro contamos com a presença do Darcy Costa, liderança do Movimento Nacional da População em Situação de Rua. O encontro teve como objetivo promover um diálogo entre ele os participantes do curso sobre como enfrentar desafios e promover potencialidades da atuação da GCM junto a população em situação de rua.

Assim como todos os encontros, iniciamos com uma dinâmica de integração sobre habilidades para transformação de conflitos. Na atividade, cada participante escreveu uma habilidade que tinha e uma que gostaria de desenvolver mais. Em seguida, tiveram que identificar integrantes do curso que mencionaram as mesmas habilidades que as suas.

Após essa dinâmica, iniciou-se a conversa com o Darcy Costa, que compartilhou sua trajetória pessoal e seu trabalho no movimento, assim como abordou diversas perguntas dos(as) participantes. Dentre outros assuntos, foram debatidas questões relacionadas a violência na abordagem da GCM, a importância da GCM seguir o seu protocolo, a necessidade de um maior apoio da assistência social na primeira abordagem das ações de zeladoria, a ineficácia da internação compulsória para lidar com o uso de álcool e drogas, a dificuldade de manter vínculos em situação de rua, o programa de política pública Moradia Primeiro, e desafios da população LGBT e das crianças e adolescentes na rua.

Esse foi um encontro fundamental no curso, em que os participantes ficaram extremamente sensibilizados e engajados durante toda a conversa.



Figura 6: Roda de conversa com Darcy Costa. Fonte: foto tirada pelos próprios autores

3.5. Construção conjunta de diretrizes

O objetivo do último encontro foi a construção de propostas para a atuação da GCM com a população em situação de rua, além de promover a reflexão sobre como os participantes do curso poderiam se tornar multiplicadores dos aprendizados obtidos durante os encontros.

O encontro iniciou-se com uma dinâmica de quebra-gelo sobre criatividade, em que cada um tinha que dar uma nova função para um mesmo objeto. A reflexão se deu no sentido de que a transformação de conflitos não trata apenas de como terminar algo que não desejamos, mas também de como terminar algo destrutivo e começar algo desejado (LEDERACH, 2012).

Os(as) guardas participantes do curso se dividiram em 4 grupos, cada um responsável por pensar em propostas para um desafio específico identificado no primeiro encontro. Os 4 desafios trabalhados foram: (i) sobrecarga do guarda, (ii) preconceito do guarda, (iii) falta de suporte de outros órgãos e (iv) preconceito institucional.

Em um primeiro momento, cada grupo realizou uma dinâmica de “brainstorming” (chuva de ideias), em que elencaram diversas propostas possíveis para enfrentar o desafio escolhido pelo grupo. Em seguida, selecionaram uma das propostas para especificar quais seriam ações, processos e etapas necessárias, e quem seriam as pessoas responsáveis por implementá-las.

Para transformar o preconceito do guarda, a proposta escolhida foi a realização de campanhas educativas, através de treinamento, palestras, visitas, ações sociais, interação com público alvo, e reuniões de gestores de diversos polos. O principal responsável pela campanha seria o Centro de Formação e Ensino da GCM, com a possibilidade de envolvimento de outros setores institucionais, órgãos externos e associações. Para diminuir a sobrecarga dos guardas, a proposta escolhida foi promover espaços de diálogo entre diferentes órgãos para definir responsabilidades e funções específicas de cada um. Os órgãos mencionados foram: o comando da guarda, e as secretarias da saúde, da educação, da habitação e da assistência social.

Para melhorar o diálogo e o suporte de outros atores, a proposta foi semelhante: promover uma melhor definição de papéis entre órgãos públicos. Para realizar essa definição foram elencadas como relevantes as seguintes ações: desenvolvimento de políticas públicas transversais,



ações de desburocratização, participação de diferentes órgãos em todo planejamento, e realizar programas de integração, aprimoramento e troca de conhecimento entre os órgãos. Também foi apontada a importância do reconhecimento das limitações de cada órgão e da abertura para o diálogo e para criar soluções em conjunto. Por fim, para combater o preconceito institucional foram sugeridas campanhas de aproximação da GCM com a sociedade.



Figura 7: Momento de elaboração das propostas. Fonte: foto tirada pelos próprios autores

No encerramento do curso, retomamos os principais aprendizados e pedimos para que cada participante compartilhasse o que levaria do curso para sua atuação profissional. Durante as falas, por meio de um barbante, formamos uma teia entre todos os participantes, representando a importância de estabelecermos uma rede de apoio para a realização das transformações propostas. Nesse momento final, ouvimos dos participantes que suas atitudes e perspectivas sobre as pessoas em situação de rua haviam mudado significativamente com o curso e que acreditavam na importância da realização desse curso com outros integrantes da GCM.

4. Conclusões

Como é sabido, a população em situação de rua é grupo heterógeno que tem como marca comum a múltipla violação de direitos que sofre do Poder Público.

Neste artigo, tratamos das violações que ocorrem durante as ações de “zeladoria urbana”, nas quais são comuns a retirada e destruição de pertences pessoais da população em situação, ofensas verbais e agressões injustificadas.

Sem prejuízo da atuação combativa e adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis que se espera da Defensoria Pública ao tomar conhecimento destas violações, neste artigo foi relatada a experiência com a Guarda Civil Metropolitana de Osasco, que concretiza a atribuição da Defensoria Pública de promover de promover a mediação e a conciliação extrajudicial de conflitos e o trabalho de orientação jurídica e informações sobre direitos humanos e cidadania em prol das pessoas e comunidades carentes, de forma integrada e multidisciplinar (ar.5º, VI, alíneas a e j da LC 988/06).



Ainda, permite que a Defensoria Pública atue de forma preventiva, colaborando com a formação dos agentes que irão participar das ações junto à população em situação de rua, por meio da oferta de ferramentas criativas e que concretizem direitos humanos.

Com esse relato, espera-se difundir tal experiência e contribuir para que a Defensoria Pública, cada vez mais, atue de forma a garantir os direitos da população em situação de rua antes mesmo que as violações aconteçam.

Referências Bibliográficas

BROWN, Brené. *A coragem para liderar*. Rio de Janeiro: Best Seller. Edição do Kindle. 1 ed. 2019.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. Educação em Direitos Humanos: questões pedagógicas. in: BITTAR, Eduardo C. B. (coord). *Educação e Metodologia para os Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 294.

CANDAU, Vera Maria Ferrão; SACAVINO, Susana Beatriz. Educação em Direitos Humanos e Formação de Educadores. in: *Educação*, v. 36, p. 59-66. Porto Alegre, 2013.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra (Coleção Leitura), 1997.

HOOKS, bell. *Ensinando a Transgredir: a educação como prática da liberdade*. WMF Martins Fontes, 2013.

HOOKS, bell. *Ensinando pensamento crítico: sabedoria prática*. São Paulo: Elefante, 2020.

LEDERACH, John Paul. *Transformação de conflitos*. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo. Palas Athena. 2012.

ROSENBERG, Marshall B. *Comunicação não-violenta. Técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais*. 3. ed. São Paulo: Ágora, 2006.

RIBAS, Luciana Marin. *A pessoa em situação de rua como sujeito de direito: elementos críticos de uma política pública* / Luciana Marin Ribas; orientador Guilherme Assis de Almeida. – São Paulo, 2019, p. 103

¹ Ribas, Luciana Marin A pessoa em situação de rua como sujeito de direito: elementos críticos de uma política pública / Luciana Marin Ribas; orientador Guilherme Assis de Almeida. – São Paulo, 2019, p. 103.



² Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2016/5707/57069/decreto-n-57069-2016-dispoe-sobre-os-procedimentos-e-o-tratamento-a-populacao-em-situacao-de-rua-durante-a-realizacao-de-acoes-de-zeladoria-urbana-2017-01-20-versao-compilada>

³ O NCDH propôs a ação nº 1009322-38.2018.8.26.0053, que trata de operação ilegal de zeladoria urbana que ocorreu no Viaduto Júlio de Mesquita Filho em 29 de julho de 2017, e deu suporte para a unidade da Fazenda Pública da Defensoria Pública na propositura da ACP nº 1010217-91.2021.8.26.0053, relativa a ações ilegais ocorridas na Praça Princesa Isabel em outubro de 2020.

⁴ Os dados foram disponibilizados em apresentação de power point e divulgados aos serviços, e ao grupo de WhatsApp denominado “Rede Pop Rua de Osasco” no qual o CAM faz parte.

⁵ OSASCO. Secretaria de Planejamento e gestão. Levantamento de Dados sobre o Perfil da População em Situação de Rua do Município de Osasco. Disponível em: <http://seplag.osasco.sp.gov.br/Content/uploads/publicacao/arquivo/8e682cf3-c2b4-4ec8-b406-c396094970ea.pdf>. Acesso em 30/08/2021.

⁶ IPEA. População em situação de rua cresce e fica mais exposta à Covid-19 (12/06/2020). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=35811#:~:text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20rua%20cresceu%20140%25,informais%2C%20como%20guardadores%20de%20carros%20e%20vendedores%20ambulantes. Acesso em 30/08/2021.

