

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS LUIZ GAMA

BEM COMUM

**DIRETRIZES PARA UM CENTRO DE ACOLHIDA PARA A POPULAÇÃO EM
SITUAÇÃO DE RUA DE SÃO PAULO**



wondershareTM
SÃO PAULO

2013

PDF Editor

BEM COMUM

CLÍNICA DE DIREITOS HUMANOS LUIZ GAMA - CENTRO ACADÊMICO XI DE AGOSTO.

Documento Final do Projeto “Bem Comum: diretrizes para um centro de acolhida para a população em situação de rua de São Paulo”.

REDAÇÃO: Ana Theresa Moraes Rodrigues, Guilherme Silva Galdino Cardin, Juliana Pacetta Ruiz e Mayra de Oliveira Gramani

REVISÃO: Nathalie Fragoso, Pedro Affonso Hartung e Renata Chiarinelli Laurino.

SUPERVISÃO: Prof. Dr. Calixto Salomão Filho.



SÃO PAULO
wondershare™
2013

PDF Editor

SUMÁRIO

1. Introdução.....	4
1.1 O método clínico	5
1.2 Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama.....	6
1.2.1 O Projeto Bem Comum	7
1.2.2 População em Situação de Rua.....	8
1.2.3 Porta de Saída	9
2. Modelo atual.....	12
2.1 Contexto de política pública	12
2.2 Denúncias recebidas na Ouvidoria Comunitária	15
2.2.1 O que se procura em um albergue	16
2.2.2 Como se (sobre)vive a um albergue	17
2.2.3 Como se sai de um albergue (mas não se sai da rua)	19
2.3 Por que albergue não é um modelo de saída atualmente	21
2.4 Caso Santo Dias	22
3. A escolha do albergue	24
3.1 Por que albergue?	24
3.2 Bem comum e albergue	24
3.2.1 Definição de bem comum.....	25
3.2.2 A Rede de Assistência e Albergue como bem comum.....	27
4. As diretrizes que devem embasar a gestão do centro de acolhida.....	30
4.1. Pressupostos	30
4.1.1 Gestão.....	31
4.1.2 Auto gestão (gestão coletiva)	31
4.1.3 Cooperação.....	34
4.1.4 Feixes de direitos que envolvem a gestão do bem	36
4.2. Princípios da gestão de bens comuns	36
4.3 Os feixes e as diretivas para o centro de acolhida	38
4.3.1 Direito de acessar o bem	38
4.3.1.1 Pessoas que não possuem vaga fixa em outra instituição.....	39
A) Com trabalho.....	39
B) sem trabalho	40
4.3.1.2 Pessoas que já possuem vaga fixa em outra instituição	40
4.3.2 Direito de administrar.....	40



wondershare™

PDF Editor

4.3.2.1 Administração externa	41
4.3.2.2 Administração interna	42
A) Administração não-coletiva	43
B) Administração coletiva.....	44
4.3.3 Direito de usar	46
4.3.4 Direito de excluir.....	48
5. Conclusão	50
6. Bibliografia.....	52



PDF Editor

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho foi elaborado por um grupo de alunos da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama, matéria de Cultura e Extensão da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Atualmente, seus estudos voltam-se para questões relativas à população em situação de rua e, nesse sentido, este projeto tem como principais objetivos estabelecer as diretrizes que devem orientar a gestão de um modelo de centro de acolhida e sugerir algumas mudanças a padrões vigentes de albergues. Tais princípios visam ao respeito à dignidade humana, às condições mínimas de qualidade de vida e à oferta às pessoas em situação de rua de uma opção concreta frente à condição de vulnerabilidade em que se encontram.

Pretende-se estabelecer e explicar as diretrizes que devem perpassar a gestão dos centros de acolhida, a fim de que se consiga oferecer reais condições para essas pessoas se restabelecerem e ultrapassarem sua situação, se assim desejarem. Visto que os modelos atuais de albergues não permitem, na grande maioria das vezes, que esses indivíduos vulneráveis ultrapassem essa condição.

Não se objetiva elaborar um modelo totalmente fechado e exaustivo, pois, além de a rua ser extremamente heterogênea, as diretrizes propostas se baseiam em um modo de gestão coletiva de bens¹, no qual, como se verá adiante, as regras de uso devem se adequar à composição da população usuária e ser desenvolvidas num contexto de diálogo e confiança. Dessa forma, as diretrizes devem servir de apoio para que a própria população e os agentes que trabalham com ela possam construir o modelo mais adequado à circunstância histórica, da cultura local e às condições econômicas.

É importante ressaltar que este projeto é corolário do trabalho que vem sendo realizado pela Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama. Ele se divide em três: os relatos coletados na Ouvidoria Comunitária² da População em Situação de Rua; os diversos textos lidos para as reuniões da Clínica e as participações dela em movimentos relacionados a essa população.

O trabalho está dividido em em cinco grandes tópicos. O primeiro trata de uma introdução que se propõe a explanar tanto o trabalho realizado pela Clínica Luiz Gama quanto alguns conceitos essenciais para a compreensão deste projeto. Já a segunda parte aborda o contexto atual

¹ Esse modo de gestão será explicado no tópico 4.1.2.

² A Ouvidoria Comunitária será explicada no tópico 1.2.

dos serviços destinados a essa população, bem como as razões que impossibilitam, em grande parte dos casos, reestruturar um indivíduo em situação de rua - é nessa parte que serão trabalhadas as diversas denúncias recebidas na Ouvidoria.

O terceiro tópico trata de um importante conceito que será largamente aqui utilizado - o bem comum - visto que ele é essencial para o entendimento da gestão coletiva de bens. Enquanto que o quarto capítulo contém os pontos principais do projeto, já que é nele que as diretrizes para a formação de um modelo de centro de acolhida residem. E, por fim, a quinta parte é a conclusão.

1.1- O método clínico

Para compreender o trabalho realizado é preciso, primeiramente, explicar o método utilizado nos estudos. O método clínico é um método de ensino do direito que começou a ser elaborado por Jerome Frank³, em 1930. Ele se desenvolveu através de críticas ao método de ensino tradicional de direito norte-americano, no qual predominavam aulas puramente teóricas e uma prática não refletida, desvinculada da vida acadêmica. Faltava na docência do direito a dinamicidade e o desenvolvimento da real capacidade de reflexão, que é fundamental à atividade advocatícia. Esse modo de ensino tradicional é, portanto, enciclopedista, de simples memorização de conceitos e pouquíssimo prático, como afirma Christian Courtis⁴.

Em contraposição, o método clínico visa a aliar a teoria do direito à sua prática, baseando-se na relação intrínseca que há entre as duas. Dessa maneira, os alunos têm a oportunidade de entrar em contato com casos práticos e, conseqüentemente, desenvolver as habilidades requeridas de um advogado no exercício diário de suas funções, tais como capacidade de diálogo, improviso, estabelecimento de empatia com o cliente, raciocínio lógico, entre outras; nunca deixando de lado, no entanto, o estudo teórico.

Contudo, não foi apenas o ensino norte-americano que apresentou os problemas decorrentes do ensino puramente tradicional. Também na América Latina, predomina a figura de professores que assumem a postura de fontes do saber e era esperado que o aluno sorvesse todo o

³ FRANK, Jerome. *Why not a clinical lawyer-school?* in: University of Pensilvania Law Review, no. 8, vol. 93, jun de 1993, pp. 907-923.

⁴ COURTIS, Christian. *La educación clínica como prática transformadora*. In: VILLAREAL, Marta e COURTIS, Christian (orgs.), *Enseñanza clínica del derecho: una alternativa a los métodos tradicionales de formación de abogados*, Cidade do México: ITAM, pp. 9-24.

conhecimento exposto em aula. Felipe Gonzáles Morales⁵ afirma que os alunos muitas vezes se restringem a decorar códigos e teorias como se o Direito fosse algo “cristalizado”.

Nos anos 1990, o método clínico se torna mais abundante no continente, mas em um contexto diferente dos Estados Unidos, enfrentando algumas dificuldades: a escassez de recursos para a instauração dessas clínicas, a resistência dos setores mais tradicionais das escolas de direito e a falta de inserção social na maioria das Universidades latino-americanas. Dessa forma, as clínicas na América Latina também tiveram um papel de inserção social dos estudantes na realidade através da prestação de serviços legais gratuitos. A questão social nesta parte do continente americano ainda possui uma nuance diferente daquela dos Estados Unidos, o que fez com que várias clínicas assumissem um caráter político-social.

1.2 Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama

A Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama também surge ligada a reivindicações sociais. Ela foi construída no intuito de trazer o método clínico para a tradicional Faculdade de Direito do Largo de São Francisco da Universidade de São Paulo (FDUSP). Pensada por um grupo de alunos e entidades acadêmicas engajados em busca de novas formas de estudos, ela nasceu em Setembro de 2009 e foi reconhecida como matéria de cultura e extensão em 2011.

A Luiz Gama inova ao trazer para a Faculdade o método clínico, que tanto tem a adicionar à formação dos alunos. Constituída atualmente por oito alunos, dois coordenadores (geralmente rotativos) e orientada pelo Professor Calixto Salomão Filho⁶, as atividades da Clínica de Direitos Humanos abrangem a leitura e discussão de textos teóricos e atividades práticas. Essa clínica, em especial, volta suas atividades aos direitos humanos, com foco na população em situação de rua da cidade de São Paulo.

Sua atividade prática é realizada, atualmente, através da Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua, um espaço em que ocorrem atendimentos a pessoas que estão nessa situação. Ela surgiu em 2010 de uma parceria entre o Movimento Nacional da População

⁵ GONZÁLEZ MORALES, Felipe. *El trabajo clínico em materia de derechos humanos e interés público en América Latina*.

⁶ Professor Doutor Calixto Salomão Filho, titular do Departamento de Direito Comercial da FDUSP.

de Rua (MNPR), o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE), o Fórum Permanente de Acompanhamento das Políticas Públicas de População em Situação de Rua de São Paulo (Fórum Permanente) e a Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama.

Na Ouvidoria, procura-se criar um espaço de conversa em que os atendidos se sintam à vontade para dialogar e denunciar fatos que ocorrem em seu cotidiano. É importante ressaltar que não há averiguação da veracidade dos fatos, uma vez que a função primordial da Ouvidoria é ser um espaço de escuta que coletiviza demandas relativas a essa população. Nos atendimentos, quando autorizado, as conversas são gravadas, para que possam ser documentadas e utilizadas para estudo posterior, pois um dos objetivos é fazer a sistematização das denúncias para o desenvolvimento de demandas coletivas.

A partir dos dados coletados na Ouvidoria Comunitária há também a possibilidade de elaboração de projetos que sugiram intervenções na realidade. O presente trabalho é um exemplo claro disso, pois usando dados coletados nos relatos da Ouvidoria, propõe-se diretrizes que devem embasar a gestão de um centro de acolhida à população em situação de rua.

1.2.1- O Projeto Bem Comum

No segundo semestre de 2012, parte dos estudos da Clínica Luiz Gama voltou-se à elaboração de um projeto que englobasse uma proposta de mudança nas políticas públicas oferecidas à população de rua ⁷.

Esse projeto baseia-se nos relatos recebidos na Ouvidoria, em alguns vídeos feitos pela Associação Rede Rua⁸ e outras atividades e estudos da Clínica Luiz Gama. Além disso, houve uma visita a um equipamento da rede municipal de acolhida, o Núcleo Santo Dias⁹, que realizava um atendimento específico em relação à população de rua, oferecendo um serviço que visava à efetiva reinserção social dos conviventes. A visita foi utilizada como parâmetro de comparação e serviu para a tomada de decisões em relação às diretrizes aqui sugeridas.

⁷ O período de permanência dos membros da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama é de um ano, porém a rotatividade é semestral. Assim, nosso grupo é composto tanto de estudantes que estão terminando seu ciclo clínico quanto dos que o estão iniciando.

⁸ A associação Rede Rua surgiu na década de 90, junto à Igreja Católica, e atualmente desenvolve projetos juntos à população de rua (tais como a produção do jornal “O Trecheiro”, de vídeos educacionais, a gestão de um refeitório comunitário, de um centro de acolhida).

⁹ Será aprofundado no ponto 2.4 desse trabalho.

Ainda para a elaboração de princípios que se adequassem às necessidades desse grupo populacional, foi utilizado como base o trabalho de Elinor Ostrom (1933-2012)¹⁰. Ela foi uma importante economista e cientista política americana, premiada com o prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 2009 por sua análise de governança pública, especialmente no que tange aos bens comuns.

Grande parte das reclamações recebidas refere-se à má qualidade dos albergues (serviço de acolhida, principal serviço público oferecido a essa população) e ao quanto, em diversos casos, eles não se configuram como local que ajude a re-estabilizar a vida daquelas pessoas.

Diante disso, foi decidido contribuir com a elaboração de diretrizes para um modelo de casa de acolhida, o que não exclui que albergues tradicionais possam utilizá-las também.

1.2.2 População em Situação de Rua

O termo “população em situação de rua” não é limitado àquelas pessoas que utilizam a rua para dormir por não possuírem uma casa. De acordo com o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, essa população se caracteriza como um grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular.

A condição de população em situação de rua implica um estado de vulnerabilidade, em que a pessoa está na rua, em risco de ir para a rua ou em risco de não ter mais nenhum lugar para ficar. Essa situação abrange aqueles que dormem nas ruas, usuários de albergues, casas de acolhida, indivíduos que moram de favor, que moram em pensões, hotéis sociais ou cortiços, mas não sabem se poderão continuar nessa condição por muito tempo (às vezes, a renda é instável e a pessoa não sabe se poderá pagar pelo aluguel no próximo mês, por exemplo).

De acordo com o Censo da População em Situação de Rua na Municipalidade de São Paulo¹¹ realizado em 2011, há 14.478 pessoas em situação de rua no município.

¹⁰ OSTROM, Elinor. “Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems”.

¹¹ O Censo da População em Situação de Rua na Municipalidade de São Paulo (2011) foi realizado pela Prefeitura do município de São Paulo (PMSP), pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e pelo Núcleo de Pesquisas em Ciências Sociais (FESPSP) e pode ser acessado em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo_1338734359.pdf>.

1.2.3- Porta de Saída

O conceito de porta de saída da rua é entendido nesse trabalho como uma estrutura que propicie ao usuário reais condições de superar a condição de vulnerabilidade que se vive ao estar em situação de rua. São necessários aparatos que deem a essas pessoas não somente a oportunidade de ocupar um leito e poder fazer algumas refeições diárias, mas sim chances de reestruturação física e emocional.

A situação de rua é marcada por uma série de perdas, que por vezes são relatadas em atendimentos da Ouvidoria, especialmente, quando se trata dos motivos pelos quais aquela pessoa está na rua. As respostas a esse questionamento são muito diversas: alguns relatam perdas familiares, fuga do lar, envolvimento com drogas, perda do emprego, perda da casa. Dessa forma, o serviço prestado à população de rua precisa abranger diversas nuances de perdas, afinal, o “estar na rua” é uma complexa cadeia de privações às quais o sujeito foi submetido, e reconstituir essas relações é um trabalho árduo. Reconstituição esta que se mostra difícil de ocorrer no contexto da maioria dos albergues.

É importante notar que nos últimos vinte anos houve mudanças importantes na figura da pessoa em situação de rua, segundo a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua¹². Há um "novo perfil" dessa população, do "trabalhador pobre sem habitação convencional" ¹³. Isso é visível, pois 70,9% exercem alguma atividade remunerada, a grande maioria situada na economia informal, e 58,6% afirma ter uma profissão.

Apesar dessas mudanças significativas, ainda existe o estigma do “mendigo”, um estigma que coloca as pessoas na mera posição de pedintes, que vivem da mendicância por preguiça e vadiagem. Essa visão desconsidera todo o processo de quebras de vínculos que leva e mantém uma pessoa na rua, fazendo com que o estar na rua seja visto como fruto apenas de um fracasso

¹² O primeiro e único estudo realizado a nível nacional é recente, 2008. Esse estudo foi encarregado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e se denomina Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. A Pesquisa Nacional consiste em um levantamento realizado em 71 cidades brasileiras, das quais 23 são capitais de estados e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes. Quatro capitais não formaram parte do estudo em questão porque já havia sido realizado levantamentos parecidos em anos anteriores, sendo elas: São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre.

¹³ Esse perfil já havia sido traçado por levantamentos anteriores nas quatro capitais: São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre.

individual e também o fato de que a maioria das pessoas tem um trabalho. Consequentemente, algumas das pessoas que se encontram em situação de rua incorporam esse juízo sobre si mesmas e/ou sobre seus companheiros, como afirma Maria Carolina Ferro em sua tese de mestrado¹⁴.

O estigma também colabora para que a população de rua não consiga efetivar muitos de seus direitos, pois acaba por não ser bem recebida em diversas instituições. Essa privação pode ser resultado tanto de uma marginalização por meio de fronteiras simbólicas, quanto de relações de *subintegração* e *sobreintegração* dentro da sociedade.

Marcelo Neves¹⁵ afirma que nosso sistema constitucional apresenta sérios problemas na realização do Estado Democrático de Direito. Um deles seria a relação entre em *subintegração* e *sobreintegração*, caracterizada pela ausência de integração jurídica igualitária na sociedade. Assim, a população em situação de rua é considerada subintegrada por não ter acesso real a seus direitos fundamentais, mas ao mesmo tempo não estar liberada dos deveres e sanções impostos pelo Estado - por exemplo, muitas pessoas não tem acesso à saúde, mas o sistema punitivo estatal chega até elas. Em contraposição, os sobreintegrados têm seus direitos efetivados, mas ficam desobrigados de certos deveres e responsabilidades, por exemplo, algumas pessoas têm acesso à saúde, mas o sistema punitivo estatal não chega até elas com tanta eficiência. Assim, os dispositivos constitucionais têm relevância quase exclusivamente em seus efeitos restritivos das liberdades para os subintegrados¹⁶. A falta de condição para exercer direitos é denominada como um tipo de perda de cidadania pelo autor.

Já Gabriel de Santis Feltran¹⁷, ao relacionar o conceito de política e violência na periferia de São Paulo, traçou um panorama interessante sobre como são vistos aqueles marginalizados pela sociedade e como isso se relaciona com as fronteiras que separam os “homens de bem” dos “bandidos” na sociedade atual. Segundo ele, quando uma pessoa é mal vista pela sociedade, seja pelo local onde mora, por suas características físicas, hábitos ou histórico familiar, ela perde seu

¹⁴ FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. “Desafios de la participación social: alcances y límites de la construcción de la política nacional para la población en situación de calle en Brasil”. Capítulo 2. Tese de Mestrado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2011.

¹⁵ NEVES, Marcelo. “Entre Sobreintegração e Subintegração: a Cidadania Inexistente”. Dados, 1994, vol.2.

¹⁶ Segundo Marcelo Neves: “os membros das camadas populares “marginalizadas” (que representa, a maioria da população) são integrados ao sistema jurídico, em regra, como devedores, indiciados, denunciados, réus, condenados etc., não como detentores de direitos, credores ou autores”.

¹⁷ FELTRAN, Gabriel. “A fronteira do direito: política e violência na periferia de São Paulo”. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (org), Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó: 2007.

status¹⁸ de "cidadão de bem" e também passa a ser mais sujeita à violência estatal. Portanto, cria-se uma fronteira simbólica entre os "cidadãos", potenciais portadores de direitos, e os "bandidos" ou "inúteis para o mundo", a serem privados deles. É essa barreira, entre aqueles que possuem direitos e aqueles que não os possuem, que representa a violência institucional. Cabe ressaltar que há algumas diferenças entre a periferia e a rua, mas esse processo de marginalização é muito parecido e pode explicar parte da vulnerabilidade dessa população, que muitas vezes se encontra fora da fronteira dos "homens de bem".

Tudo isso corrobora em uma espécie de desumanização. Essas pessoas estão destituídas de vários direitos fundamentais: não conseguem tomar banho ou usar o banheiro normalmente, não têm o poder de escolha sobre suas refeições, horário de dormir, acordar; elementos caracterizadores da vida cotidiana, tão ordinários para quem não está em situação de rua, e tão significativos para quem está na busca pela construção de uma identidade.

O que ocorre, então, é uma contínua diminuição da autonomia daqueles que se encontram em situação de rua. O padrão recorrente de albergue não sana a necessidade de reconstrução dessa autonomia, como evidencia o usuário F.T¹⁹. ao relatar que "os funcionários não querem que os albergados tenham autonomia"²⁰.

É preciso desenvolver novas estratégias para a melhoria dos serviços oferecidos a essa população, fazendo com que deixem de ser apenas aparelhos paliativos e se transformem para que possibilitem efetivamente aos usuários subsídios para superar a condição de extrema vulnerabilidade, se assim desejarem. Nesse sentido, albergue padrão, que é atualmente a principal política pública de atendimento à população de rua²¹, tem falhado ao deixar de considerar a heterogeneidade do mundo da rua. Como resultado, a maioria das pessoas não consegue sair dessa situação.

¹⁸ Essa perda de status se dá ao cometer uma infração ou ser próximo de alguém que cometeu alguma infração. E também pode ser dar por não se adequar ao mundo do trabalho ou mesmo por não optar por ele. Assim, a pessoa é considerada inútil para a sociedade.

¹⁹ Ao longo do texto, serão usados pseudônimos para referência aos nomes dos responsáveis por relatos feitos na Ouvidoria, para que a identidade dos mesmos seja preservada.

²⁰ Atendimento ocorrido em novembro/2011.

²¹ Cabe ressaltar aqui que existem atualmente 37 serviços voltados à população de rua e essa totalidade não foi analisada.

2. MODELO ATUAL

2.1 - Contexto de política pública

Fruto da luta conjunta de inúmeros atores da sociedade civil, a Lei de Atenção à População em Situação de Rua entrou em vigor na cidade de São Paulo em 1997 (Lei 12.316/97) e colocou entre as obrigações do poder público o dever de manter programas de atendimento a esse grupo. Como se pode notar pelo artigo 1º dessa lei, esses serviços devem atentar aos princípios constitucionais fundamentais à vida humana:

"Art. 1º O poder público municipal deve manter na Cidade de São Paulo serviços e programas de atenção à população de rua garantindo padrões éticos de dignidade e não violência na concretização de mínimos sociais e dos direitos de cidadania a esse segmento social de acordo com a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Município de São Paulo e a Lei Federal n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS)."

Dentre os serviços que devem ser oferecidos em São Paulo encontram-se os albergues, abrigos emergenciais, centros de serviço, restaurantes comunitários, casas de convivência, moradias provisórias, abrigos de recuperação e oficinas cooperativas de trabalho, como se pode notar pelo art. 4º da dita lei.

Art. 4º A política de atendimento à população de rua compreende a implantação e manutenção pelo poder público municipal nos distritos da Cidade de São Paulo, dos seguintes serviços e programas com os respectivos padrões de qualidade:

I - Abrigos Emergenciais com provisão de instalações preparadas com recursos humanos e materiais necessários para acolhida e pernoite no período de inverno para população de rua, fornecendo condições de higiene pessoal, alimentação, vestuário, guarda de volumes e serviços de referência na cidade;

II - Albergues com provisão de instalações preparadas com recursos humanos e materiais necessários para acolhida e alojamento de pessoas na cidade em tratamento de saúde, imigrantes recém-chegados, situações de despejo, desabrigo emergencial e mulheres vítimas de violência, com funcionamento permanente



fornecendo condições para higiene pessoal, alimentação, guarda de volumes, serviços de documentação e referência na cidade;

III - Centros de serviços com oferta de locais preparados com recursos humanos e materiais para oferecer durante o dia à população de rua alimentação, condições de higiene pessoal, cuidados ambulatoriais básicos, serviços de referência na cidade e estacionamento de "carrinhos", quando for o caso;

IV - Restaurantes Comunitários com provisão de instalações localizadas em locais centrais preparadas com recursos humanos e materiais para oferta de alimentos a baixo custo à população de rua;

V - Casas de Convivência com oferta de espaços preparados com recursos humanos e materiais para promover: convivência, socialização e organização grupal, atividades ocupacionais, educacionais, culturais e de lazer, assim como condições de higiene pessoal, cuidados ambulatoriais básicos, alimentação, guarda de volumes, serviços de documentação e referência na cidade;

VI - Moradias Provisórias com provisão de instalações, próprias ou locadas, com capacidade de uso temporário por até 15 pessoas moradoras de rua e em processo de reinserção social;

VII - Vagas de Abrigo e Recuperação com oferta de vagas em serviços próprios ou conveniados que atendam pessoas moradoras de rua em situação de abandono e: em tratamento de saúde; portadoras de moléstias infectocontagiosas, inclusive portadoras de HIV; idosos; portadores de doença mental; portadores de deficiência;

VIII - Soluções Habitacionais Definitivas com oferta de alternativas habitacionais que atendam pessoas em processo de reinserção social e incluam auxílio moradia e financiamento de construções em regime de mutirão;

IX - Oficinas, Cooperativas de Trabalho e Comunidades Produtivas com provisão de instalações preparadas com equipamentos, recursos humanos e materiais para: resgate da cidadania através dos direitos básicos de trabalho; capacitação profissional; encaminhamento a empregos; formação de associação e cooperativas de produção e geração de renda e manutenção de projetos agrícolas



Wondershare

PDF Editor

de desenvolvimento autosustentado que promovam a autonomia e a reinserção social da população de rua;

X - Programas e Projetos Sociais com implantação e manutenção de programas assistenciais e preventivos realizados nas ruas através de educadores capacitados com pedagogia própria ao trabalho com este segmento de sociedade.

A principal função dos albergues é, assim, a de abrigar as pessoas que não têm onde passar a noite. Embora os problemas oriundos da condição de população em situação de rua sejam mais amplos do que não ter um lugar onde dormir, o albergue se consolidou como a principal política voltada a essa população. A partir de relatos da Ouvidoria e de textos estudados, constatou-se que essa política não deve ser a única destinada a essas pessoas, pelos motivos que serão explanados abaixo; muito menos, a preponderante, justamente porque ela não tem se mostrado o meio mais eficaz de sair dessa condição vulnerável.

A maior institucionalização desse serviço se deu na década de 1990 e as reivindicações por albergues foram grandes especialmente nas gestões municipais de Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000). Tanto é que houve um crescimento substancial, pois em 1992, eram três albergues na cidade de São Paulo; em 2001, o número salta para quatorze, e hoje existem 37²². Esse aumento, acompanhado pelo próprio aumento do contingente de pessoas em situação de rua²³, torna-se relevante quando observamos que uma parte expressiva das reclamações recebidas na Ouvidoria são referentes a albergues.

Esses diversos fatores - aumento da população de rua, expansão do serviço de assistência tendo como foco o albergue e as crescentes reclamações quanto a esse tipo de serviço - mostram que o fato de o albergue continuar a ser a principal política oferecida pelo Estado é um tanto quanto problemático. Isso porque, desde o início da construção de uma política para essa população, a proposta de um atendimento pautado apenas por um sistema emergencial de

²² Dados referentes aos serviços prestados pela SMADS obtidos através do site da própria secretaria <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/teste/index.php?p=17317> e de uma apresentação do Conselho de Monitoramento de Políticas Públicas, ocorrida em 21/05/2012, no Complexo Prates.

²³ De Lucca, Daniel. "A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua". Dissertação de Mestrado. PPGAS, FFLCH-USP, 2007.

acolhida, composto por alojamento e pernoite, já era colocada como um modelo improdutivo, como observa De Lucca²⁴.

No tópico seguinte será explicado o modo como esse equipamento que integra os serviços de assistência social oferecidos pela prefeitura foi assunto recorrente em diversos relatos realizados na Ouvidoria e porque o albergue, como ele existe, não deve ser o “carro chefe” das políticas públicas voltadas à rua.

2.2 Denúncias recebidas na Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua

Este estudo sobre o atual funcionamento dos albergues foi baseado nos relatos feitos na Ouvidoria. Foi realizada a categorização das principais denúncias recebidas com o intuito de reunir as mais frequentes reclamações. Foram recebidas queixas sobre preconceito, desrespeito, má condição de higiene, discriminação, falta de flexibilização dos horários de funcionamento dos albergues, falta de segurança, maus-tratos, humilhação, falta de transparência e de prestação de contas, falta de tolerância e diálogo, ameaças, entre outras.

Essas diversas denúncias recebidas na Ouvidoria serão aqui divididas em três grandes categorias conforme se mostrará a seguir:

(i) A primeira divisão versa sobre as razões pelas quais as pessoas se dirigem a tais instituições e, também, das impressões dos usuários a respeito desses espaços. Ela é aqui denominada de "*O que se procura em um albergue*". No desenvolvimento dessa categoria, que ocorrerá no tópico 2.2.1, serão tratados, primeiramente, os diversos motivos que levam essas pessoas a buscar esse tipo de serviço. Essas razões serão relacionadas, também, com as expectativas, muitas vezes, frustradas pelos atendimentos nesses espaços. Dentro dessas relações entre motivos, expectativas e impressões, haverá a explicitação por meio dos relatos da Ouvidoria Comunitária.

(ii) A segunda seção abarca os relatos ocorridos quando o sujeito já está dentro do albergue e engloba as violações e dificuldades enfrentadas nesse espaço. Esta parte é chamada de "*Como se (sobre)vive em um albergue*", cujo desenvolvimento ocorrerá no tópico 2.2.2. Dentro

²⁴ Idem.

disso, as diversas situações sofridas serão aqui relatadas a fim de que se possa visualizar os modos de superar essas dificuldades.

(iii) Já a terceira categoria se refere às razões pelas quais os usuários não conseguem ultrapassar a extrema situação de vulnerabilidade a que estão expostos. Essa manutenção da dependência institucional será denominada “*Como se sai de um albergue (mas não se sai da rua)*”. Trata-se do ponto 2.2.3 que abordará as consequências das dificuldades causadas pela estrutura de um albergue e como isso dificulta a saída da rua por parte de seus usuários.

Assim, essa categorização fornece elementos essenciais para formar diretrizes para a elaboração de um modelo de centro de acolhida que atenda às expectativas de grande parte da população que o procura, o que significa obter um funcionamento que respeite às necessidades e direitos daqueles que o usam, além de se apresentar como efetiva porta de saída.

Cabe ressaltar que as categorias também se relacionam com o tipo de gestão e de como os usuários se relacionam com o padrão predominante e com o que é proposto neste trabalho. Esses diferentes tipos de interação serão mais bem explicados no decorrer do trabalho.

2.2.1 O que se procura em um albergue

Observa-se que poucos são os relatantes que, durante o atendimento da Ouvidoria, falam abertamente do tempo anterior às suas vidas na rua e/ou à sua chegada ao albergue. Acredita-se que isso ocorra porque esses assuntos são extremamente delicados e envolvem revisitar uma série de perdas e sofrimentos. Dessa forma, a complexa rede de motivos que leva uma pessoa à situação de rua será de difícil exposição.

As soluções que algumas pessoas encontram para tentar, de alguma forma, melhorar sua condição na rua são inúmeras, sendo uma delas o albergue. Percebe-se com alguns atendidos que tal instituição surge como uma alternativa ao “dormir na rua”. Alguns indivíduos, apesar de continuarem em uma situação de vulnerabilidade dentro de albergues, consideram que ele pode apresentar maior segurança do que aquela presente na rua. Desse modo, as pessoas acabam por buscar em um albergue resquícius de certa “dignidade mínima”, em reação à conotação extremamente ruim que existe no ato de dormir na rua ou de ser considerado um “morador de rua”. Essa opinião está longe de ser unânime, há pessoas que preferem dormir nas ruas por

considerarem o albergue um ambiente mais insalubre e inseguro do que a rua, mas esses casos não serão o foco deste trabalho.

O direcionamento aos albergues pode ser realizado de três formas. A primeira se refere a um serviço existente nas tendas²⁵, especializado em encaminhamentos. A segunda acontece por meio da transferência da pessoa de um albergue a outro. Já a terceira ocorre por meio de uma tentativa direta da pessoa em conseguir uma vaga²⁶.

Em muitas ocasiões, o processo de encaminhamento para algum albergue é bastante precário, como evidencia o relato de E.²⁷, que permaneceu na fila da tenda por um longo tempo para conseguir uma vaga em um albergue e contou que o assistente social discricionariamente pulou sua vez e acabou por não o direcionar.

2.2.2 Como se (sobre)vive em um albergue

A vivência dentro de um albergue é permeada por dificuldades e violações. As adversidades apresentam-se no relacionamento de albergados entre si, de albergados com funcionários, no descumprimento a regras, na existência de regras muito rígidas; enfim, situações complexas são enfrentadas diariamente. É importante ressaltar esses entraves confrontados para que tenhamos plena noção dos modos de superá-los, a fim de que os mesmos não se mantenham no modelo aqui proposto.

Um problema recorrente refere-se à estadia no albergue, que é percebida por muitos como um favor prestado pelos funcionários e instituições²⁸, pois não são todas as pessoas que entendem o bom serviço como um direito a ser reivindicado pelo cidadão e, quando o fazem, isso acontece timidamente por meio de perguntas. Por exemplo, alguns atendidos na Ouvidoria perguntaram se os funcionários não deveriam ter melhor formação para proporcionarem atendimento de maior qualidade. O desrespeito por parte dos funcionários em relação aos usuários aparece constantemente nos relatos, como no de K.B.²⁹, que afirma ter visto um monitor chamar um

²⁵ Tendões são locais de convivência, que apresentam alguns serviços voltados à população em situação de rua.

²⁶ Nesses casos, a pessoa se dirige sozinha ao albergue em um determinado horário, que varia conforme o serviço .

²⁷ Atendimento ocorrido em maio/2012.

²⁸ K.G.T, ouvido em Novembro de 2011, comentou que esses albergues “Ajudam, assim, dentro das condições deles: comer, dormir, acordar, tudo do jeito que eles querem”.

²⁹ Atendimento ocorrido em dezembro/2011.

albergado "para brigar lá fora". Além disso, inúmeros relatos como os de B.D.Q.N.³⁰, G.M.Q.³¹, B.B.Q.³², e T³³, demonstram desrespeito por funcionários dos albergues.

Isso está relacionado com o preconceito sofrido pelos usuários desse serviço. Ele está presente tanto fora quanto dentro do albergue. Os relatos de K.G.T.³⁴, N.N.S.³⁵, K.N.N.P.³⁶ e de K.B.³⁷ falam sobre o preconceito sofrido ao passar o endereço do albergue como sendo o seu residencial em uma entrevista de emprego, por exemplo. Já N.M.³⁸, em seu relato, denuncia ter sofrido agressões verbais e físicas de uma monitora e de um segurança do local onde ficava por ser homossexual.

São retratados também problemas de segurança, como a ocorrência de furtos³⁹ de objetos pessoais ou mesmo objetos disponibilizados pelo albergue, como o lençol individual. O usuário S.G.⁴⁰ relatou que "os furtos são frequentes nos albergues, os funcionários sabem disso e, muitas vezes, são os responsáveis pelos delitos". Isso ainda mostra a desconfiança, inclusive em relação aos funcionários, o que é mais um retrato do relacionamento não saudável existente entre estes e os usuários.

A falta de higiene⁴¹ é outro objeto constante de reclamações daqueles que passam por albergues: falta de água⁴², falta de toalhas⁴³, a inexistência de chuveiros quentes, banheiros sujos⁴⁴, muquiranas, pulgas e baratas nas camas⁴⁵ e até nos refeitórios⁴⁶ são alguns dos elementos

³⁰ Atendimento ocorrido em abril/2012.

³¹ Atendimento ocorrido em março/2012.

³² Atendimento ocorrido em janeiro/2012.

³³ Atendimento ocorrido em dezembro/2011.

³⁴ Atendimento ocorrido em novembro/2010.

³⁵ Atendimento ocorrido em outubro/2012.

³⁶ Atendimento ocorrido em outubro/2011.

³⁷ Atendimento ocorrido em dezembro/2011.

³⁸ Atendimento ocorrido em outubro/2010.

³⁹ D.N. (ouvido em maio de 2011), N.D.T (ouvido em abril de 2012), Q.K. (ouvido em maio de 2012) relatam também furtos ocorridos no interior de albergue.

⁴⁰ Atendimento ocorrido em março/2011.

⁴¹ K.F.D.T, ouvido em outubro de 2010, relatou a respeito "das más condições de higiene e da comida, o que causa sérios problemas de saúde". N.M., ouvido em outubro de 2010, e D.G., ouvido em março de 2011, relataram más condições de higiene.

⁴² Presente nos relatos de K.B e B., ambos ouvidos em Dezembro de 2011.

⁴³ Presente no relato de Y.T.Q, ouvido em janeiro de 2012.

⁴⁴ Presente no relato de B.B.Q., ouvido em janeiro de 2012.

⁴⁵ Presente no relato de G.M.Q., ouvido em março de 2012.

⁴⁶ D.G., ouvido em março de 2011, afirmou ter uma infestação de baratas, inclusive no refeitório.

citados nas conversas. Um dos usuários⁴⁷ de um albergue afirma que neste lugar a falta de condições de higiene chega a provocar doenças de pele em muitas pessoas. Chegou-se a ter um relato espantoso, em fevereiro de 2012, de B.S.K. de que havia "pessoas cadeirantes que faziam suas necessidades no chão" no albergue onde ele estava.

Há reclamações, ainda, sobre a falta de transparência da administração dos albergues como se pôde notar pelo relato de N.B.T., que, em novembro/2011, tratou como aspecto negativo a falta de acesso dos albergados a informações importantes sobre o gerenciamento do local e a falta de prestação de contas.

Dessa forma, é perceptível por meio dos relatos que a vida nos albergue mais se assemelha a uma sobrevivida, na medida em que é permeada por violações constantes aos direitos fundamentais à pessoa humana. Dentre eles, destaca-se o direito à própria vida, que é dificultado pela falta de condições sanitárias adequadas e de respeito à dignidade de cada um.

Assim sendo, não espanta a fala de uma moradora não identificada, que, ao ser indagada sobre a situação dos albergues pela equipe do documentário *Eu Existo*⁴⁸, responde que jamais iria para um albergue, preferindo morrer na rua. Outro morador também aponta que “o albergue é pior do que a cadeia. E ninguém gosta de ser mandado no albergue, ser esculachado, e o albergue esculacha”.

2.2.3 Como se sai de um albergue (mas não se sai da rua)

Em diversos atendimentos da Ouvidoria, encontram-se relatos de pessoas que passam anos migrando de um albergue para outro, sem que possam desenvolver as condições necessárias para deixar a situação de rua.

No albergue, existem dois tipos de vagas: as de pernoite e as fixas. As primeiras se caracterizam por serem aquelas em que o usuário não tem necessariamente uma ligação contínua com a instituição, ele apenas usa aquele serviço durante uma noite. Já as segundas são vagas ocupadas por pessoas que retornam diariamente àquele local com a certeza de que terão um leito reservado. Para se conseguir vaga fixa, geralmente, é necessário primeiro ter passado certo tempo

⁴⁷ Presente no relato de Q.D.Q., ouvido em outubro/2010.

⁴⁸ Produzido pelo Centro Acadêmico XI de Agosto, esse documentário tem como objetivo mostrar um pouco mais sobre a vida e o cotidiano de diversas pessoas em situação de rua que vivem com centro de São Paulo. Pode ser acessado em < http://www.youtube.com/watch?v=dW_SGHrIjlc&feature=plcp>.

frequentando diariamente o albergue com a vaga de pernoite. Esse tempo varia de uma instituição para outra, mas é certo que os albergados que têm vaga de pernoite devem seguir rigidamente as regras para que consigam vaga fixa.

Muitas vezes um usuário necessita especificamente da vaga fixa do albergue para, por exemplo, conseguir um emprego. No entanto, o que se percebe é a existência de diversas dificuldades em se alcançar essa vaga, N.N.S.⁴⁹, por exemplo, alegou que tinha carta de encaminhamento para um emprego e precisava de vaga fixa para consegui-lo, porém, depois de buscar tal vaga em quatro albergues diferentes ainda não a conseguiu. É fundamental ressaltar que conseguir um emprego é um fator importante para se retomar estabilidade e autonomia, e, nesse caso, temos o albergue dificultando isso e conseqüentemente se apresentando como um entrave à saída da pessoa da situação de rua.

Ainda, há situações em que o horário do trabalho não se adequa aos horários do albergue⁵⁰ como, por exemplo, quando o trabalho termina depois da hora permitida para se entrar no albergue, ou então quando o emprego é no período noturno⁵¹, o que requer que o usuário entre e saia do albergue em horários diferentes dos previamente fixados. Muitas vezes seria necessária a flexibilização desses horários, visando a acomodar melhor essas pessoas que trabalham, mas o que ocorre é uma imensa dificuldade em se conseguir tal tolerância. Esses fatores diminuem as chances da pessoa conseguir se reestabelecer.

Muitos relatos tratam de desligamentos⁵² feitos sem justa causa. Um dos atendidos⁵³ conta que foi desligado arbitrariamente do albergue em que estava hospedado, sob a justificativa de má conduta, que estava associada a suas reclamações a respeito de um contrato de trabalho. Desde então, ele vinha encontrando dificuldades em conseguir outra vaga fixa em albergue.

Além das denúncias já elencadas, o tempo de estadia nos albergues também se torna um problema⁵⁴. Essas instituições impõem um tempo-limite aos usuários para que eles saiam, o qual

⁴⁹ Atendimento ocorrido em outubro/2010.

⁵⁰ X., ouvido em maio de 2012, alegou não conseguir vaga em albergue por conta do conflito de horários com o seu trabalho.

⁵¹ K.B., ouvido em dezembro de 2011, reclamou dos horários dos albergues que impedem uma flexibilização para um trabalho noturno.

⁵² “Desligamento” é o termo usado para designar o ato de uma pessoa ser obrigada a sair do albergue. Ela é “desligada”, ou seja, não poderá mais ficar ali e terá que ir para outro lugar ou para a rua.

⁵³ Presente no relato de Q.T.G., atendido em janeiro/2011.

⁵⁴ S.B.T., ouvido em novembro de 2011, afirmou que “justo quando conseguiu um emprego, foi desligado”.

não necessariamente reflete o tempo necessário para que uma pessoa retome sua autonomia ou parte dela. Na Ouvidoria, chegou-se a receber pedidos de pessoas⁵⁵ que precisavam prolongar sua estadia no albergue, já que seu prazo original havia se esgotado. Essa questão suscita a necessidade de uma maior maleabilidade, uma vez que o tempo que cada um leva para se restabelecer varia muito.

Por meio dos relatos, portanto, é perceptível que embora sair do albergue não seja muito difícil, seja por meio de desligamentos arbitrários ou pela dificuldade de se conseguir uma vaga fixa, sair da situação de rua se apresenta cada vez mais como um trabalho extremamente árduo àqueles que se encontram nessa condição.

No tópico seguinte, será trabalhada a temática do por que o albergue-padrão, nos moldes como nos foi apresentado na Ouvidoria, não se mostra como um modelo que fomenta a superação da extrema condição de vulnerabilidade que acomete a população em situação de rua.

2.3 Por que o albergue não é uma porta de saída atualmente?

Observa-se por meio das denúncias realizadas na Ouvidoria que o albergue constitui um espaço que perpetua a situação das pessoas que procuram seu serviço e não proporciona a elas maior autonomia e condições de mudarem sua vida.

Tal situação ocorre porque o albergue faz com que as pessoas se sintam menos *sujeitos* de suas próprias vidas e, conseqüentemente, desrespeitados, sem seus direitos mínimos consolidados. Esse sentimento de desprezo e humilhação faz com que essa população só encontre mais motivos para permanecer na situação em que está.

Processos marcados por sucessivas quebras e perdas, em geral de vínculos familiares e de emprego, além de problemas com álcool e drogas, levam as pessoas à situação de rua. Reconstruir uma vida após tantas dificuldades é uma tarefa difícil, que deve ser entendida como um processo, cujo tempo de duração varia conforme a situação pessoal. Permanecer em um albergue em que, muitas vezes, não há comunicação entre os conviventes, ou entre estes e os funcionários, dificulta ainda mais essa tarefa por não trazer à pessoa um sentimento de pertencimento.

⁵⁵ Por exemplo, S.Q.N., ouvido em dezembro/2010.

No documentário “Eu Existo”, encontramos a fala de Anderson Miranda (coordenador do MNPR), na qual ele diz que “é importante que a assistência crie serviços. Mas não serviços paliativos que façam esse cidadão ficar no assistencialismo durante 30, 20, 10 anos”. É isso que a rede de albergues acaba fazendo com o cidadão: perpetua sua situação de vulnerabilidade, sem dar a ele reais oportunidades de mudança.

2.4- Caso Santo Dias

A Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama, ao decidir que uma das suas atividades seria trabalhar com o tema albergue, procurou saber da existência de algum serviço que se distinguisse daquele descrito em diversos relatos da Ouvidoria Comunitária. Assim, tomou-se conhecimento do Núcleo Santo Dias gerido pela Rede Rua, que o apresentava como projeto de "porta de saída" da rua. Cabe ressaltar que ele não é isento de falhas, mas nele pode-se encontrar muitas características importantes para aplicar neste trabalho.

Dessa forma, a Clínica visitou o local para entender melhor como esse modelo se estruturava e foram, então, averiguadas as razões pelas quais ele se diferenciava dos albergues tradicionais analisados pela Ouvidoria. A visita ocorreu às vésperas do fechamento, pois houve alguns conflitos entre a prefeitura e a entidade que geria o espaço, sendo que esta acabou decidindo não mais administrá-lo.

O número de usuários estava reduzido, dos 80 iniciais permaneciam durante a visita cerca de 10, que seriam transferidos para outros locais. Assim, tomou-se conhecimento do funcionamento do Núcleo Santo Dias por meio de conversas com psicólogo do local e com os usuários restantes.

Quanto aos elementos que estariam presentes em um modelo "porta de saída", alguns se destacaram como o modo de trabalho dos funcionários, a relação estabelecida com os usuários, as regras e a forma com que foram instituídas no albergue, a inserção de atividades importantes para a recuperação dos usuários e o número reduzido de usuários. Percebeu-se também que havia a preocupação em se criar algum tipo de vínculo entre as pessoas que ali trabalhavam e as que estavam dentro do serviço. O educador tinha conhecimento sobre questões da rua, o que influía positivamente na forma com que trabalhava.

O fato de usuários e funcionários terem um bom relacionamento é fundamental para que o albergado consiga se sentir bem, amparado no ambiente em que está. Afinal, muito da reconstrução e da recuperação de sua autonomia acontece através do trabalho de funcionários como psicólogos, monitores e assistentes sociais. Alguns usuários do Núcleo falaram que constantemente os funcionários os incentivavam a participar das atividades, a ir às reuniões em grupo e a contar seus problemas para que pudessem ser mais bem ajudados. Em entrevistas acerca da relação entre usuários que já tinham conseguido sair da situação de rua, o apoio dos colegas foi afirmado como ponto fundamental para que conseguissem se recuperar.

Quanto à elaboração de regras, havia encontros semanais em que se discutia o modo de funcionamento do Núcleo. Além disso, em momentos em que as regras eram descumpridas convocavam-se reuniões. O usuário K.⁵⁶, ao ser indagado sobre o que acontecia com quem descumpria as regras, contou que uma vez um morador roubou uma roupa nova que estava pendurada no varal e, então, foi realizada uma reunião com alguns moradores e com funcionários para que ele se explicasse e percebesse o erro de sua conduta. Depois desse incidente, segundo ele, nada mais aconteceu.

Ademais, o psicólogo do local relatou que havia reuniões de grupo dos AA (Alcoólicos Anônimos) periodicamente no Núcleo, para que aqueles usuários que lidavam com o vício pudessem ter um suporte adicional e incentivo para melhorarem. Essa prática se mostra de grande importância, pois o álcool e o uso de narcóticos são uma questão presente nas ruas - muitas pessoas acabam entrando em contato com essas substâncias na rua ou vão para a rua por causa delas - e como questões recorrentes, devem ser cuidadas. Essa forma é mais apropriada para lidar com o vício do que simplesmente punir aqueles que consomem álcool dentro do albergue ou que entram nele embriagados. Afinal, não adianta somente reprimir se não é oferecida alguma saída para os usuários que enfrentam essa questão; um tratamento adequado deve ser posto em prática.

Além disso, cabe ressaltar que esse tipo de gestão permitia a individualização dos conviventes e a valorização deles como sujeitos de suas próprias vidas. Isso se dava através de fatos muitas vezes simples para quem não está em situação de rua, mas muito significativos para quem está. Por exemplo, os jogos de futebol semanais, ou então as comemorações dos aniversários do mês. Ao reintroduzir elementos de uma vida "normal", talvez o sujeito consiga restaurar os vínculos que havia perdido ao entrar em situação de rua.

⁵⁶ Ouvido no próprio Núcleo Santo Dias, dia 26/10/2012.

3. A ESCOLHA DO ALBERGUE

3.1 Porque Albergue

Como já dito acima, percebeu-se que há a necessidade de um serviço que seja diferente do albergue padrão como serviço emergencial e de que a rede de serviços funcione de modo conjunto e exista uma maior comunicação entre as secretarias⁵⁷. Diante disso, pretende-se propor diretrizes para a construção de um modelo que ofereça uma resposta estrutural a problemas percebidos durante o trabalho da Clínica e que proponha oportunidades para um trabalho interdisciplinar entre diferentes secretarias.

Dentro desse universo analisado, não foi encontrado nenhum serviço em vigor que fosse gerido como *bem comum*. Tal gestão envolve um gerir mais coletivo, mais cooperativo, mais humano e que tenha como objetivo trabalhar com os problemas específicos do objeto em questão.

É importante ressaltar que um único serviço, por melhor que funcione, não é capaz de resolver todos os problemas atuais de forma satisfatória. Ou seja, apenas a implementação dessas diretrizes não resolveria os problemas por si só, mas pode fornecer uma possibilidade de rompimento do *status quo* com a criação de uma efetiva porta de saída.

3.2 Bem comum e albergue

Muitos dos problemas relatados no padrão atual de albergue resultam da organização predominante de gestão em que os usuários recebem as regras de forma impositiva, isto é, precisam segui-las à risca para que não sejam desligados e não há uma maior preocupação com sua reestruturação. Estar na rua implica em severas perdas, as quais acabam não sendo consideradas pela maioria dos serviços convencionais com os quais tivemos contato. A falta de auxílio para lidar com as perdas é um dos motivos pelos quais muitos indivíduos têm dificuldades em conseguir recuperar sua autonomia e sair da situação de rua.

⁵⁷ Embora as necessidades sejam comuns a todas as secretarias, as albergues e a maioria das necessidades da população em situação de rua são geridas por uma e isso pode ser prejudicial, por exemplo, no caso de indivíduos que estão em situação de rua e sofrem de transtornos psíquicos, se o albergue onde estão não possui uma estrutura adequada para recebê-los, o tratamento médico e psicológico fica prejudicado, o que impede uma melhora do albergado.

Assim sendo, levando em conta os objetivos de um serviço do tipo porta de saída, entende-se que ele poderia ser mais eficiente se adotássemos o modelo de gestão de bem comum.

Durante a construção das diretrizes que devem orientar a gestão desse serviço, será utilizada a nomenclatura *centro de acolhida* e não *albergue*, porque aquela palavra possui um significado, ainda que implícito, mais positivo do que *albergue*. Ambos os verbetes possuem como sinônimos "hospedar" ou "acomodar"; entretanto, apenas a palavra *acolhida* pode ser relacionada com "amparar". O modelo em questão preocupa-se em construir não só um local no qual seus usuários possam se acomodar, fazer algumas refeições, cuidar da higiene pessoal e dormir, mas sim um lugar que possibilite a reestruturação tanto física quanto emocional deles. Dessa forma, a palavra *acolhida* é muito mais apropriada pela sua carga semântica, adequando-se aos objetivos do projeto.

Em primeiro lugar, será explicado o que é bem comum e, em seguida, como isso se aplica ao modelo de casa de acolhida como porta de saída.

3.2.1. Definição de bem comum

O conceito de bem comum aqui utilizado é baseado no trabalho de Elinor Ostrom. Em sua obra⁵⁸, a autora divide os bens em duas grandes categorias: aqueles que têm o uso ilimitado ou não e aqueles que são exclusivos ou não.

Bens de uso ilimitado são aqueles cuja disponibilidade independe do número de pessoas que o acessam, por exemplo um sinal de televisão a cabo: o fato de uma ou trinta pessoas terem pontos em suas casas não diminui a quantidade de bem. Outro bem ilimitado é o ar. Esses bens também são chamados de bens cuja necessidade de subtração para uso⁵⁹ é baixa, já que o uso dele por alguém não tem o potencial de excluir o uso de outrem. Já um exemplo de bem não ilimitado seria a água, cuja necessidade de subtração para uso é alta, ou seja, sua extração para o uso de alguns diminui a quantidade total do bem disponível.

Já os bens exclusivos baseiam-se na dificuldade de excluir potenciais beneficiários. Quando a tarefa de limitar aqueles que se beneficiarão do bem é fácil, temos um bem exclusivo,

⁵⁸ OSTROM, Elinor. *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*.

⁵⁹ Esse termo, do inglês "subtractability of use" é sugerido por E. Ostrom para ser usado no lugar do termo "rivalidade".

como cinemas e creches privadas. No caso dos bens não exclusivos, a tarefa de excluir beneficiários é mais complicada devido à natureza do bem (normalmente, é algo que é necessário para as pessoas de uma certa comunidade). Exemplos de bens não exclusivos são as florestas, lagos, comida.

A mescla dessas duas categorias, resulta em quatro tipos de bens: bem público, bem comum, bem privado e bem do tipo *toll*⁶⁰, como podemos ver na tabela abaixo:

		Necessidade de subtração para o uso	
		<i>Alta</i>	<i>Baixa</i>
Dificuldade de excluir potenciais beneficiários	<i>Alta</i>	Bens comuns: água, florestas etc.	Bens públicos: defesa nacional, conhecimento etc.
	<i>Baixa</i>	Bens privados: comida, vestuário etc.	Bens do tipo "toll": teatros, cinemas etc.

Figura 1 (Traduzida de OSTROM)

Os bens comuns são aqueles bens não exclusivos cuja necessidade para subtração é alta. Além disso, o bem comum também pode ser considerado um recurso escasso, já que ele é limitado. Um dos problemas do bem comum é que normalmente ele é fundamental para a manutenção da vida humana, portanto, nesse caso, as pessoas não podem ser impedidas de usá-lo e, ao mesmo tempo, sua gestão deve ser feita de maneira que sua disponibilização não resulte em seu esgotamento. Basta pensar na água como exemplo.

Assim, os bens comuns podem ser facilmente relacionados com os recursos naturais e a noção de sustentabilidade, pois eles constituem fontes de rendimento ou meios produtivos. Além disso, são essenciais para o bem-estar humano, daí a necessidade de serem geridos através de um processo sustentável. Quanto a essa governança eficaz dos bens comuns, E.Ostrom defende a autogestão (gestão coletiva) que será explicitada no tópico 4.1.2.

⁶⁰ De "toll good". Toll, em inglês, significa pedágio, portanto o termo indicaria bens que possuem uma certa barreira (pagamento) para serem acessados.

Cabe ressaltar, porém, que não existe uma “lista mestra” ou uma definição única de bens comuns. Cada bem dessa categoria é produto de uma circunstância histórica singular, de uma cultura local, de determinadas condições econômicas e ecológicas, e assim por diante⁶¹.

Além disso, os bens comuns ainda podem ser divididos em feixes, que são diferentes direitos dentro do bem. Isso pode ser relacionado com a questão comunitária, na qual a gestão de diferentes feixes de direitos pode ser feita de modo mais ou menos participativa. Essas questões serão melhor explicadas nos próximos tópicos.

3.2.2 A Rede de Assistência e o Albergue como bem comum

A Constituição Federal prevê entre os direitos fundamentais a assistência social em seu art. 6º:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (grifo nosso) ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010](#))

Apesar de a garantia estar na Carta Magna, existe um grave problema: a insuficiência da rede de assistência social direcionada à população em situação de rua. Tal deficiência pode se referir à falta de vagas em albergues como também à precariedade na execução dos serviços existentes.

Quanto aos albergues, podem-se notar problemas relativos ao acesso, uso, administração, etc. Essas barreiras institucionais dificultam a superação da vulnerabilidade da população em situação de rua e, conseqüentemente, a recomposição da sua dignidade. Dessa forma, o propósito da assistência social não é alcançado plenamente, o que revela falhas na gestão. Pretende-se com as diretrizes aqui elaboradas suprir alguns desses equívocos.

Esse gerir não é de simples execução, já que o bem aqui tratado é escasso (há a limitação espacial, de recursos e do serviço) e, apesar disso ele não pode ser negado por constituir um

⁶¹ HELFRICH, Silke. "Rede de Vida" in Passarelle, Rio de Janeiro, N°6, 06/2012. p. 11.

⁶¹

direito fundamental - esse é um problema que aparece constantemente na Ouvidoria e também é largamente abordado por outros autores⁶².

Diante desse pressuposto, qualquer serviço assistencial de acolhida e, especialmente, o albergue, podem ser considerados bens comuns. Afinal, há a limitação espacial, de recursos e do serviço, como já foi ressaltado, e ao mesmo tempo são indispensáveis para a recomposição da dignidade do sujeito que está em situação de rua. Esse problema se agrava uma vez que a demanda por vagas fixas em albergues está bem além da atual oferta. Nos últimos anos, houve aumento da população de rua⁶³, que fez com que os serviços e número de vagas também crescessem, mas ainda assim, a oferta de vagas fixas ainda está aquém da procura.

De acordo com a tendência apresentada, o número de pessoas na rua continuará a crescer e isso impulsionará a contínua expansão do serviço. O que pode ser notado hoje é a predominância de serviços de assistência e emergência. É fundamental a existência de um serviço que seja uma porta de saída, pois não há como sustentar um serviço que apenas se expande, pois ele é escasso. É necessário oferecer condições para que as pessoas consigam sair da situação de rua.

É importante ressaltar que:

1. A condição de existência desse serviço é necessária, mas não depende da exclusão do albergue padrão, podendo haver convivência entre esses dois modelos, já que eles se destinam a fins diferentes e há certas limitações no caso da casa de acolhida. O número de usuários dentro do modelo aqui proposto é muito menor do que se pode encontrar em grandes albergues; algumas pessoas não desejam sair da rua e há indivíduos que necessitam dessa categoria de serviço apenas para poucos pernoites.

2. Muitos albergues já existentes podem adotar algumas das diretrizes propostas em sua administração, pois alguns aspectos aqui desenvolvidos podem ser aplicados para a melhoria da cadeia de serviços como um todo.

De acordo com as diretrizes, os recursos seriam distribuídos de forma que possa haver uma reestruturação da pessoa. Consequentemente, recuperando sua dignidade e autonomia, ela terá possibilidades de sair da rua, evitando uma maior saturação dos serviços.

⁶² CALDEIRA, Teresa Pires do Rio: Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo, Editora 34/Edusp, 2000.

⁶³ DE LUCCA REIS COSTA, Daniel. "A Rua em Movimento, experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua". São Paulo: USP, 2007.

A gestão desse modelo de centro de acolhida também seria feita de forma mais coletiva, já que as pessoas que se encontram em situação de rua podem conhecer mais profundamente os problemas que as afligem e sua colaboração seria fundamental para desenvolver estratégias que lidassem com as sucessivas perdas que sofreram. Prova disso é que grande parte desse documento foi elaborado a partir de relatos de indivíduos em situação de rua, pelos quais foram identificados alguns problemas em comum e levadas em conta sugestões feitas pelos próprios atendidos da Ouvidoria. A questão dos feixes também se aplica ao albergue, pois haverá direitos que serão geridos de forma mais ou menos coletiva.

Nesse sentido, muito contribui a entrevista da arquiteta Paula Rochlitz Quintão para o jornal *O Trecheiro*⁶⁴. Ao responder a pergunta sobre se considera o albergamento uma resposta efetiva a uma situação tão complexa (a da rua), afirma que não, "porque o que acontece atualmente é que o morador de rua não é chamado a discutir sobre as suas necessidades, e o tratamento uniforme dispensado a ele é uma das razões da falência desse sistema, porque não leva em conta a heterogeneidade da população. A resistência do morador de rua, em relação ao albergue, deve-se ao fato desse espaço ser baseado em regras rígidas que desrespeitam o dia a dia da população de rua. Os horários, atendimento e regras não fazem sentido quando pensamos em reinserir essas pessoas".



⁶⁴ O Jornal "O Trecheiro" foi criado em agosto de 1991 como um espaço e instrumento de denúncia de violação dos direitos humanos à disposição da população, dos movimentos populares e das organizações sociais. A entrevista relatada refere-se à edição nº214 de fevereiro e março de 2013.

4. AS DIRETRIZES PARA A GESTÃO DO CENTRO DE ACOLHIDA

Diante dos conceitos que serão apresentados ao longo do texto, objetiva-se estabelecer diretrizes para um modelo de centro de acolhida baseado principalmente em uma gestão coletiva, que conte com maior cooperação entre aqueles que utilizam e administram o bem comum.

O sucesso da gestão desses bens, contudo, depende da adaptação dos princípios necessários para uma gestão sustentável à realidade apresentada. Assim, busca-se ajustar as condições básicas necessárias para a cooperação à realidade da população em situação de rua que frequenta albergues. O modelo de centro de acolhida proposto se diferencia do albergue padrão por tentar oferecer maiores condições de saída da rua, e também se distingue das repúblicas para adultos em processo de saída da rua⁶⁵. As repúblicas, enquanto serviço oferecido para a população de rua, têm por objetivo acolher aqueles que já estão em vias de recuperar sua autonomia e reestabelecer seus vínculos sociais; já o modelo aqui desenvolvido não tem como objetivo selecionar apenas pessoas que estão prestes a recuperar sua autonomia, mas sim estabelecer a retomada de autonomia como o foco de seu trabalho.

Para tanto, serão apresentados inicialmente os pressupostos teóricos com os quais se trabalhará, e em seguida, serão explicados os princípios, extraídos desses pressupostos. Por fim, será apresentada a aplicação desses pressupostos e princípios a este projeto de centro de acolhida.

4.1. Pressupostos

Para elaborar as diretrizes que devem orientar a gestão do centro de acolhida, serão utilizadas algumas ferramentas teóricas como os conceitos de gestão coletiva, autogestão, bem comum e feixes de direitos que envolvem esse bem. Para tanto, é necessária a apresentação prévia destes para que, assim, consiga-se estruturar o modelo aqui proposto.



⁶⁵ Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protecao-social-especial/servicos-de-alta-complexidade/servico-de-acolhimento-em-republica>>.

4.1.1 Gestão

Considerando que os bens comuns são escassos, existe a necessidade de definir uma maneira de utilização para seu melhor aproveitamento. Gestão é justamente o modo com que os bens e espaços serão administrados e organizados.

Existem vários tipos de gestão, dentre elas a gestão social, de projetos, de conhecimento e a ambiental. A gestão social consiste na construção de diversos espaços em que ocorram interações sociais. A gestão de projetos, por sua vez, é a disciplina que é responsável pela organização e pela administração dos recursos de modo a realizar todo o trabalho necessário para um projeto, de acordo com o tempo e o orçamento definido. A gestão do conhecimento se refere à transferência de conhecimentos e de experiências existentes entre os seus membros, e esse conjunto de conhecimentos, quando se trata de um bem comum, deve ser utilizado como um recurso à disposição de todos os membros da organização. A gestão ambiental é o conjunto de medidas dedicadas ao sistema ambiental com base no desenvolvimento sustentável⁶⁶.

Neste projeto, serão utilizados os diversos tipo de gestão, uma vez que a gestão de um centro de acolhida envolve elementos de relações sociais, de administração e organização de recursos, de transparência de informações e de desenvolvimento de um modelo ambiental e economicamente sustentável.

4.1.2 Autogestão (gestão coletiva)

Elinor Ostrom, ao tratar de gestão, desafia a teoria de Garrett Hardin (“The Tragedy of the Commons”) apresentando uma nova forma de gerir recursos comuns, em comunidade e de modo sustentável.

Contrariamente a Hardin, a autora nos prova que um conjunto de bens comuns a vários indivíduos não é necessariamente mal gerido pelos seus próprios utilizadores e que a privatização ou regulação por entidades externas não são as únicas, nem as soluções mais eficientes, para a gestão sustentável dos recursos⁶⁷.

⁶⁶ Disponível em <<http://conceito.de/gestao>>.

⁶⁷ SIMÕES, João, MACEDO, Marta e BABO, Pilar. “Elinor Ostrom: governar os comuns”. Universidade do Porto: 2011.

A teoria apresentada pela autora se baseou em inúmeros estudos empíricos com populações que realizam, com sucesso, a própria gestão de recursos comuns, como é o caso de *stocks* de peixes, pastos, bosques, lagos e bacias hidrográficas, entre outros⁶⁸. Ostrom concluiu que nesse tipo de gestão há maior eficiência quanto aos resultados do que o previsto pela teoria de Hardin. Inclusive, nessas comunidades, o comportamento dos agentes se distancia do egoísmo e individualismo apresentado na abordagem do mesmo autor. Além disso, os estudos da pesquisadora revelam que desde que o conjunto de princípios e de regras de propriedade coletiva estejam bem definidos, sejam aceitos e respeitados por todos, consegue-se evitar a sobre-exploração dos bens comuns .

Por exemplo, ao estudar a distribuição de água na Califórnia nos anos 1960, chegou-se à conclusão que um sistema policêntrico, com várias unidades governamentais que cuidavam dos serviços de distribuição era muito eficiente, mesmo funcionando sem necessariamente algum tipo de hierarquia entre elas. Isso contradizia a visão de que a gestão de um bem público seria caótica se não houvesse uma hierarquia bem estabelecida.

Outro fator importante que parece aumentar a produtividade é o *envolvimento da comunidade* junto à gestão de um serviço. Ostrom defende que o envolvimento direto e/ou indireto de comunidades locais fazem uma gestão mais eficiente dos recursos do que quando são puramente obrigadas a seguir as regras impostas por autoridades exteriores. Afinal, em vários casos, essas comunidades conhecem melhor os problemas envolvidos na gestão e as necessidades do serviço do que um órgão do governo, e, dessa forma, sua participação é fundamental.

O desafio, então, é gerir um bem que não pode ser utilizado indiscriminadamente pelos seus usuários, havendo a necessidade da criação de limites e regras para dispor dele. Como esses recursos são necessários para todos, constituem fontes de rendimento ou meios produtivos e são necessários ao bem-estar humano, surge a necessidade de serem geridos através de um processo sustentável. Assim sendo, o sucesso da gestão de bens comuns passa por uma governança eficaz dos recursos, administrada por pequenos grupos que interagem segundo um conjunto de regras comuns, respeitadas e aceitas pelo grupo, envolvendo instituições em distintas escalas.

No Nepal, por exemplo, os sistemas de irrigação (sem intervenção estatal) possuem regras de utilização determinadas por negociação entre os interessados. Os agricultores localizados a

⁶⁸ OSTROM, Elinor. "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems". Disponível em <<http://www.er.uqam.ca/nobel/r25314/cours/ECO8071/Articles/Ostromaer10.pdf>>.

montante utilizam a água tendo em conta as necessidades dos agricultores a jusante. Dessa forma, os grupos cooperam e fazem uma autogestão que permite atingir resultados mais eficientes, sobretudo para a agricultura a jusante - se os agricultores a montante plantassem culturas intensivas em água, os agricultores a jusante ficariam, muitas vezes, privados de água. Assim, no caso de ser a própria comunidade interessada na irrigação a gerir o sistema, a performance é medida pela fração de água que atinge os utilizadores a jusante. Adicionalmente os sistemas de irrigação geridos pelos agricultores estão na sua maioria em melhores condições, têm melhores desempenhos e proporcionam maior produtividade agrícola face aos geridos pelo Governo⁶⁹.

Outro exemplo é o da pescaria sustentável. Cabe ressaltar que a pesca costeira encontra-se igualmente degradada quer haja acesso livre, quer seja gerida pelo governo central, deixando às autoridades locais e regionais e aos utilizadores pouca autonomia para a criação de associações locais que façam uma gestão cooperativa de forma eficiente. Contudo, a pesca no estado de Maine (EUA), por mais que seja controlada por autoridades externas (Governo) e sujeita a regras nacionais (baseadas em modelos não credíveis para os utilizadores locais), possui um caso que contrasta com isso: o da captura da lagosta. Nesse caso, a gestão de *stocks* de lagosta tem sido administrada por instituições locais e regionais, que integram os vários utilizadores, e que permitiram influenciar as regras nacionais de restrição à captura de lagosta. Com esse processo de cooperação têm sido alcançadas elevadas taxas de cumprimento das regras implementadas e isso possibilitou evitar a extinção da lagosta no Maine⁷⁰.

Cabe ressaltar ainda que em seu trabalho, Ostrom expõe que muitas comunidades sem grandes conhecimentos técnicos e avançados desenvolveram intuitivamente, ao longo dos tempos, processos de governança participada, cooperativa e democrática, criando acordos, regras e associações que permitem o uso eficiente e sustentável de recursos de bem comum⁷¹.

O que se nota é que as pessoas tendem a gerir um recurso com maior cuidado quando se sentem beneficiados e participantes da decisão sobre quem usará e como será usado o recurso. Chama-se de “comunização” a tal ato de gestão participativa. Um bem comum que não tenha

⁶⁹ OSTROM, Elinor. “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems”. Disponível em <<http://www.er.uqam.ca/nobel/r25314/cours/ECO8071/Articles/Ostromaer10.pdf>>.

⁷⁰ SIMÕES, João, MACEDO, Marta e BABO, Pilar. **ELINOR OSTROM: “GOVERNAR OS COMUNS”**. Universidade do Porto: 2011.

⁷¹ Idem.

sido “comunizado” tem grandes chances de desmoronar⁷². Assim deve ser a casa de acolhida, isto é, seu modo de governança deve se alinhar à autogestão, visto que os usuários têm muito a contribuir, pois a rua é um espaço dinâmico e a população de rua é extremamente heterogênea.

Dessa forma, a gestão é facilitada quando a população em situação de rua participa dela, afinal, ela conhece de perto as suas necessidades. E o objetivo desta, além da eficiência, é garantir tanto a participação ativa do usuário quanto a sua autonomia, de forma a evitar relações de dependência com instituições⁷³ e permanência passiva na situação de subintegrado⁷⁴.

4.1.3 Cooperação

Para que se evite a sobre-exploração dos bens comuns, é fundamental que exista um conjunto de princípios e de regras de propriedade coletiva bem definidos, aceitos e respeitados por todos. Essa abordagem reforça a ideia de cooperação, evita o individualismo e procura o bem-estar social da comunidade.

A cooperação pode ser entendida como a relação baseada na colaboração entre indivíduos ou organizações na qual se procura alcançar objetivos comuns com métodos relativamente consensuais. A elaboração de diretrizes nesse trabalho terá como base esse conceito, de forma que as regras aqui propostas terão como objetivo promover a coletividade de forma organizada.

Esse conceito torna possível uma comparação entre escolhas individuais e escolhas sociais frente a uma dada situação. A questão das circunstâncias que fazem um indivíduo cooperar com seu semelhante dando prioridade a escolhas sociais, e não apenas individuais, está presente no estudo da chamada *teoria dos jogos*⁷⁵, e mais precisamente no *dilema do prisioneiro*.

O dilema do prisioneiro nos apresenta uma situação em que dois prisioneiros, sendo interrogados separadamente, têm algumas opções nas quais i) se um confessar e delatar o outro, será perdoado e o outro receberá pena máxima (ex. 20 anos) ii) se ambos confessarem e

⁷²DARGANTES, Buenaventura; MANAHAN, Mary Ann; MOS, Daniel & SURESH, V.. "O comum das águas, a cidadania das águas, e a segurança das águas" in Os Bens Comuns, modelo de gestão dos recursos naturais. Passarelle, Rio de Janeiro, Nº6, 06/2012. p. 47

⁷³FRANGELLA, Simone Miziara. “Corpos Urbanos Errantes, uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo”. Tese de doutorado. DA-IFCH-UNICAMP, Campinas, 2005.

⁷⁴NEVES, Marcelo. “Entre Subintegração e Sobreintegração: A Cidadania Inexistente”. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 37, nº 2, 1994, pp. 253 - 276.

⁷⁵AXELROD, Robert. “The Evolution of Cooperation”. Ed. Basic Books, Estados Unidos da América, 1984.

delatarem um ao outro, ganham uma pena básica (ex. 10 anos) ou iii) se nenhum confessar, serão aplicadas penas mais brandas a ambos (ex. 5 anos).

O comportamento estratégico individual leva ambos os jogadores a confessarem. Pode-se afirmar que a solução cooperativa, que seria a mais benéfica para ambos, só não é obtida por falta de comunicação entre os dois, isto é, pela falta de informação sobre o comportamento alheio. Se aos prisioneiros tivesse sido dada a oportunidade de conversar previamente, ou se tivessem conhecimento prévio do que o outro pensava fazer, poderiam combinar ou planejar suas respostas de modo a cooperar.

Baseando-se nesse caso, pode-se chegar a certas condições necessárias à cooperação. São elas: *um pequeno número de participantes, existência de informação sobre o comportamento dos demais e existência de relação continuada entre os agentes.*

Segundo Salomão Filho⁷⁶, tanto mais haverá tendência a cooperar quanto maior for a importância da relação futura com a contraparte. Ocorre que todas essas condições são raramente e cada vez menos observáveis no mundo real. A realidade é crescentemente de grandes números e relações impessoais, que tendem a ocorrer uma vez e não se repetir.

Observando-se o universo das pessoas em situação de rua, percebe-se que essas condições de impessoalidade e falta de continuidade nas relações interpessoais está extremamente exacerbada. Inúmeros são os relatos⁷⁷ de pessoas que se sentem sozinhas, não conseguem estabelecer vínculos com as pessoas a seu redor ou muitas vezes nem mesmo querem estabelecer esse vínculos, uma vez que quanto maiores os vínculos com pessoas da rua, maior a sua imersão nessa categoria populacional.

Assim, a existência de mecanismos e instituições que permitam a cooperação é fundamental em um modelo de centro de acolhida para que os usuários possam maximizar as vitórias sociais, coletivas, e não apenas as individuais. Para isso, deve-se atentar para os princípios básicos necessários à cooperação já elencados acima.



⁷⁶ SALOMÃO FILHO, Calixto. "Regulação, Desenvolvimento e Meio Ambiente". pp.38.

⁷⁷ Como por exemplo, relato de E.B.N., que ao ser questionado sobre se tinha amigos, afirmou que esse termo era muito forte, tinha colegas, mas nunca amigos no albergue, preferia ficar em seu canto e não arrumar briga.

4.1.4 Feixes de direitos que envolvem a gestão do bem

Primeiramente, cabe explicitar que, em se tratando de recursos escassos, que devem ser considerados como bens comuns, não cabe mais falar em *direito de propriedade*, mas em *feixes de direitos* compondo a propriedade.

Segundo Salomão Filho, alguns desses direitos se referem ao grupo dos *direitos de apropriação* e outros ao grupo dos *direitos de utilização*. Quanto maior o grau de subtração de uso gerado pelo bem, maior será a busca de direitos de apropriação de recursos em relação àquele bem. Assim, para os bens comuns, será grande a necessidade de atribuição de direitos de acesso e retirada de recursos ao maior número possível de membros da comunidade deles dependentes. É necessário que os aparatos regulatórios a serem estabelecidos, a par de instaurar condições que permitam a cooperação no uso e administração dos bens, garantam com que não se formem estruturas de poder que venham a dominá-los.

4.2. Princípios da gestão de bens comuns

Diante dos quatro pressupostos apresentados, pode-se extrair uma série de princípios necessários à gestão do bem comum⁷⁸. Serão ressaltados neste documento apenas aqueles considerados relevantes para o projeto, pois, como a própria autora afirma, a formação de um modelo precisa respeitar suas particularidades.

Juntamente com os sete axiomas adotados, haverá a sua relação com as diretrizes que devem perpassar a gestão de um centro de acolhida. É importante ressaltar que esses princípios se encontram diretamente relacionados com os diversos feixes envolvidos na gestão coletiva do centro de acolhida, que serão explicados no próximo tópico.

I. Demarcação clara das fronteiras dos recursos de bem comum e dos seus utilizadores:

Entende-se como demarcação do bem comum o espaço do centro de acolhida destinado aos usuários do serviço. Há aqui uma íntima relação com o direito de acessar o bem, o qual delimita o modo de escolha desses utilizadores.

⁷⁸ Esses pressupostos foram inicialmente pensados por Elinor Ostrom. Ela ao observar casos práticos sobre governança de recursos escassos, encontrou fatores comuns que existiam nos casos de maior sucesso, como afirmam Simões, Macedo e Babo.

II. As regras definidas têm de ser adequadas às condições locais (época, espaço, tecnologias disponíveis, quantidades de recursos disponíveis...);

Esse princípio reforça o argumento de que as diretrizes que envolvem a gestão do bem comum devem ser adaptadas não só à realidade da população em situação de rua, mas também à realidade de cada centro de acolhida em específico. Dessa forma, tais diretrizes jamais devem representar um obstáculo à gestão participativa e coletiva de cada grupo. O objetivo deste trabalho é antes definir uma base para o processo de decisão do que impor regras a serem seguidas.

III. Os utilizadores participam na definição/adaptação das próprias regras – acordos coletivos;

Esse terceiro princípio se relaciona ao direito de administração do centro de acolhida, o qual regula a participação de usuários e funcionários na elaboração das regras e discrimina quais assuntos terão maior ou menor participação.

IV. Há um reconhecimento das regras da comunidade pelas autoridades externas;

É de fundamental importância que o modelo seja reconhecido pelas autoridades externas, uma vez que esse reconhecimento implica o repasse de verbas para que o centro de acolhida possa funcionar.

V. São monitoradas e respeitadas as regras por parte dos utilizadores, com penalizações para os transgressores;

Essa diretiva se relaciona ao direito de administrar, quando faz referência ao monitoramento a ser realizado e também se relaciona ao direito de excluir, quando se refere às penalizações aplicadas aos transgressores. Será desenvolvido nos tópicos relativos a esses direitos o modo como a fiscalização deve ser realizada, bem como o meio pelo qual os transgressores das regras estabelecidas serão punidos.

VI. É garantido o fácil acesso a meios de resolução de conflitos bem como a custo reduzidos;

Esse princípio, novamente, se relaciona ao direito de administrar o bem, pelo qual são definidos os meios de resolução de conflitos que propiciem a cooperação entre os funcionários e usuários do centro de acolhida.

VII. Há uma ligação na gestão de recursos de menor escala com os de maior escala, partindo do particular para o geral.

Alguns recursos do centro de acolhida serão geridos coletivamente, já outros, terão uma gestão não coletiva, como será explicado no tópico que versa sobre o direito de administrar. Nesse sentido, é extremamente importante atentar para o fato de que ambas possuem como objetivo a gestão de maior escala de um centro de acolhida que se propõe a ser uma porta de saída da rua. Além disso, a gestão do centro de acolhida deve estar inserida em uma gestão maior que diz respeito políticas públicas voltadas à rua.

4.3 Os feixes e as diretivas para o centro de acolhida

Como já explicado no tópico 2.1.4, os direitos que envolvem a gestão de um bem comum podem ser desmembrados em várias partes, as quais podem ser chamadas de feixes. Embora existam inúmeros tipos⁷⁹, este projeto trabalhará com quatro deles: os que envolvem o direito de acessar, administrar, usar e excluir o bem. É interessante recordar que apesar de existir uma "forma geral" na gestão do bem comum, ela precisa estar adequada à realidade correspondente, do contrário não se é possível resolver os problemas complexos de realidades distintas⁸⁰. Nesse sentido, o objetivo desse tópico é explicar cada feixe e esclarecer sua adaptação à realidade apresentada.

4.3.1 Direito de acessar o bem

O direito de acesso ao bem se identifica com o direito de se tornar usuário do centro de acolhida. É um tópico especialmente complicado, pois estar em situação de rua por si só já é uma enorme violação de direitos fundamentais, o que torna complexo selecionar quem teria ou não direito de acesso ao bem. Entretanto, como se trata aqui de um recurso escasso cujo uso por certo número de pessoas exclui o uso das demais, é necessário que se estabeleçam regras para definir como serão selecionados os utilizadores desse bem. Além disso, é importante ressaltar novamente que o estabelecer de fronteiras entre os usuários do bem constitui um dos preceitos fundamentais à boa governança dos bens comuns.

⁷⁹ SALOMÃO FILHO, Calixto. "Regulação, Desenvolvimento e Meio Ambiente". pp. 55.

⁸⁰ Há aqui uma estrita relação com o princípio II, citado anteriormente, segundo o qual as regras definidas têm de ser adequadas às condições locais (época, espaço, tecnologias disponíveis, quantidades de recursos disponíveis...).

Como o projeto trata de um centro de acolhida que pretende ser uma porta de saída, o primeiro critério de acesso ao bem se refere à *vontade*⁸¹ da pessoa de sair da rua e recuperar sua autonomia. A partir disso, pode-se dividir em dois grupos de pessoas: aquelas que não possuem vaga fixa em nenhum outro albergue e são encaminhadas pelas tendas ou então que se dirigem diretamente para os albergues; e as pessoas que já possuíam vaga fixa em outra instituição, mas precisam ser transferidas. Apresentaremos esses grupos e suas subdivisões.

4.3.1.1 Pessoas que não possuem vaga fixa em outra instituição

O trabalho representa um elemento fundamental para que as pessoas consigam sair da situação de rua, pois, por meio dele, elas conseguem se reestruturar tanto econômica quanto mentalmente. Contudo, muitas pessoas se dirigem à Ouvidoria para relatar que precisam ter vaga fixa em um albergue para conseguirem trabalhar. Dessa forma, limitar o acesso ao centro de acolhida a quem possui trabalho pode significar um impedimento à saída da situação de rua. Assim, este tópico está subdividido em dois grupos, que representam cotas iguais de acesso ao bem.

A) Com trabalho

O trabalho é muito importante para que o indivíduo recupere pelo menos parte de sua autonomia financeira e possa ter condições de adquirir ou alugar um espaço, além de conseguir renda suficiente para se alimentar e adquirir outros bens de sua necessidade. Portanto, parte das vagas será reservada para aqueles que já possuem um trabalho ou estão prestes a conseguir. Isso porque a inabilidade de conseguir se manter em um emprego pelo fato de se estar na rua (literalmente) representa um retrocesso pessoal e um impedimento para a reestruturação do indivíduo.

Essa situação pode ser exemplificada pelo relato de P.K, que compareceu à Ouvidoria para relatar que, apesar de ter conseguido um trabalho, ainda era muito difícil encontrar vaga fixa em qualquer albergue. Afirmou, também, que é difícil manter um trabalho estando na rua, porque

⁸¹ É importante observar a subjetividade por trás do conceito de *vontade*. Essa *vontade* da pessoa de efetivamente sair da rua deve ser cuidadosamente avaliada e atestada por psicólogos e/ou assistentes sociais.

em primeiro lugar, dormir na rua é extremamente desconfortável, o sono não descansa tanto e nem sempre é ininterrupto - há os barulhos da rua, e por vezes são acordados por guardas que pedem para que mudem de lugar. Além disso, há um esforço muito maior do que o comum para se manter limpo e para cuidar da higiene pessoal devido à dificuldade de guardar pertences pessoais. O rendimento no trabalho para quem dorme na rua, portanto, é muitas vezes pior do que o daquela pessoa que possui um lugar para ficar⁸².

B) Sem trabalho

Nos relatos, há casos de pessoas que afirmam não conseguirem arranjar qualquer tipo de trabalho por não possuírem endereço físico⁸³, e, como já dito no tópico anterior, o trabalho é fundamental para a saída da rua. Assim, parte das vagas serão destinadas àqueles que ainda não possuem trabalho justamente para que desenvolvam condições para tal.

4.3.1.2 Pessoas que já possuem vaga fixa em outra instituição

Esse grupo é composto de pessoas que possuíam vaga fixa em outros serviços, mas tiveram de ser encaminhadas. Esses encaminhamentos devem ser realizados porque, em vários casos, é possível perceber que o indivíduo conseguiu ou está em vias de conseguir recuperar sua autonomia, e o fato de continuar em um serviço com regras mais rígidas pode significar um retrocesso às suas condições. Dessa forma, o ideal seria que fosse encaminhado para algum serviço que pudesse completar o trabalho para a reestruturação de sua autonomia.

4.3.2 Direito de administrar

O direito de administrar é o direito de regular o albergue. A regulação do centro de acolhida possui dois aspectos, um que diz respeito à administração interna do bem, que se refere

⁸² Conforme relato de X.Y., em alguns centros de acolhida observa-se a proliferação de pragas e insetos nos quartos e, além disso, os banheiros por vezes se encontram em péssimo estado. Dessa forma, nem sempre o simples fato de não estar na rua é suficiente para que alguém possa ter as citadas condições para trabalhar.

⁸³ Como se pode observar pelo relato de F.B.N., 61 anos, atendido em Maio de 2012. Ele afirma que foi procurar um emprego, mas não conseguiu obter uma vaga por estar em situação de rua e, conseqüentemente, ser alvo de inúmeros preconceitos

à elaboração de regras as quais definirão seus padrões de uso, e à administração externa, que se refere à relação entre o poder público municipal e a organização responsável pela gestão do centro.

4.3.2.1 Administração externa

Um dos princípios referentes à gestão coletiva dos bens versa sobre a necessidade de um reconhecimento das regras da comunidade pelas autoridades externas. Nesse sentido, é fundamental que o poder público reconheça, aceite e respeite o modelo de gestão desenvolvido em nosso centro de acolhida. Atualmente, a maioria dos serviços de acolhida existentes na cidade de São Paulo é gerenciada pelo poder público municipal, que possui convênio com diversas entidades responsáveis por gerir os equipamentos⁸⁴.

Esse convênio, contudo, é firmado apenas com a Secretaria de Assistência de Desenvolvimento Social, visto que o trabalho com esse público recai, sobretudo, na área concernente à Assistência Social, apesar de os problemas mais frequentes estarem ligados a saúde, trabalho, moradia, auxílios governamentais, etc. Devido a essa divisão de competências incompleta, de uma forma geral, não é possível identificar uma rede de atendimento que garanta cidadania e que respeite a dignidade humana de quem se encontra em situação de rua⁸⁵.

Nesse sentido, propõe-se como solução que o convênio que autoriza determinada instituição a gerir os equipamentos seja realizado com várias secretarias, como, por exemplo, a da Saúde, da Habitação e do Trabalho, visto que as principais demandas relacionam-se a elas. Assim, serão responsáveis juridicamente pelo centro de acolhida as diversas partes que assinam o contrato desse convênio.

⁸⁴ De acordo com a SMADS, a rede conveniada de serviços, ou seja, serviços executados em parceria com as ONG's, tanto de "proteção social básica" como de de "proteção social especial (alta e média complexidade)", é composta por 1108 serviços/projetos. Esse dados foram obtidos através do site da própria secretaria <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/teste/index.php?p=17317> e de uma apresentação no Conselho de Monitoramento de Políticas Públicas.

⁸⁵ Chegou-se a essa conclusão, principalmente, por meio dos debates ocorridos mensalmente no Conselho de Monitoramento de Políticas Públicas. Para mais informações, consultar o relatório anual sobre as atividades do Conselho de Monitoramento da Política de Direitos das Pessoas em Situação de Rua da Cidade de São Paulo enviado ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

Por fim, como muitas das pessoas alegam não conhecer os programas oferecidos pelo governo, periodicamente, as secretarias devem apresentar aos usuários os serviços oferecidos por elas. É fundamental que funcionários de cada secretaria conveniada estejam presentes continuamente no albergue, de modo a oferecer um tratamento especializado a cada usuário.

O trabalho com a população em situação de rua, como se pode perceber, exige método e qualificação específica, além de ações integradas intersetorialmente, vinculação que garanta qualidade humana e possibilidades de respostas significativas.

4.3.2.2 Administração interna

A administração interna diz respeito ao meio de elaboração de regras para definir os padrões de uso do bem. Observa-se, por meio de relatos colhidos na Ouvidoria, que o modo como a hierarquia é apresentada nos modelos existentes e a maneira como as regras são elaboradas, com nenhuma participação dos usuários, incomodam muitos albergados. F.T⁸⁶, por exemplo, depois de ser humilhada ao expressar a sua opinião, afirma que o albergue não quer que as pessoas tenham autonomia.

Além disso, muitas das reclamações feitas pelos usuários à direção dos albergues não são encaminhadas a quem seria competente por resolvê-las, e funcionam, muitas vezes, como elemento propulsor de represálias. Em um relato, o usuário L.K.T.K.⁸⁷, descontente com a falta de atenção que era dada às reclamações que realizava para a administração do albergue, propõe que existam comissões de representações dos usuários para que as suas denúncias sejam efetivamente encaminhadas. Nesse sentido, o direito de administrar o centro de acolhida foi elaborado aqui tendo em vista tais necessidades de maior participação dos usuários na elaboração das regras.

É importante ressaltar que, embora a maioria das decisões seja tomada em grupo, em certos feixes existirá maior participação e em outros menor. Trata-se de uma das principais diferenças entre o modo de gestão de bens comuns e aquele que trabalha com a simples dicotomia dos bens públicos e privados. Nesta, os bens seriam excludentes (indivíduo A pode excluir o indivíduo B da utilização), e rivais (consumo pelo indivíduo A exclui o consumo por

⁸⁶ Relato ouvido em 30.11.2011

⁸⁷ Atendimento ocorrido em novembro/2011.

qualquer outra pessoa) no caso dos bens privados ou então não excludentes e não rivais no caso dos bens públicos. Na categorização dos bens comuns, contudo, não há respostas fixas de sim ou não para esses elementos que envolvem a utilização, mas sim gradações mais altas ou baixas. Daí a necessidade de maior ou menor participação na gestão de determinados feixes, mas nunca de total exclusão ou rivalidade⁸⁸.

Dessa forma, esse direito é separado, inicialmente, em duas categorias que envolvem aqueles que serão geridos de forma não-coletiva e coletiva. É importante ressaltar que mesmo que algo não seja gerido coletivamente, a administração deve prestar contas à comunidade e tudo deve ser feito de forma transparente⁸⁹. Um exemplo dessa transparência é que o modo como a entidade é gerida, bem como os processos necessários à elaboração de suas regras de uso devem estar presentes no convênio firmado com a prefeitura ou, então, no edital disponibilizado por esta para selecionar novas entidades, no caso de mudança da organização que gerencia o centro.

A transparência, que diz respeito à difusão de informação, é fundamental para a criação de uma relação de confiança entre os gestores e não gestores de cada parte desse feixe. Caso isso não ocorra, o efeito pode ser o desestímulo à cooperação natural na utilização do bem pela desconfiança em relação à estratégia de administração decidida pelo órgão regulador local. Em relação a sistemas complexos de serviços como os considerados neste projeto, a transparência é também fundamental para que a rede consiga se comunicar e trocar informações de forma mais eficiente.

A) Administração não-coletiva

Será reservada à administração não-coletiva alguns aspectos que precisem de uma gestão com menor número de pessoas ou então com mais *expertise* para que o centro de acolhida funcione com estabilidade e organização. Entre esses aspectos, pode-se destacar as *finanças* e as *questões jurídicas*, que devem ser geridas por uma equipe preparada para lidar com as particularidades de tais tarefas.

⁸⁸ A maior ou menor participação da população de rua na gestão de alguns feixes se deve também ao fato de que muitos dos usuários ainda não reestruturaram grande parte de sua autonomia.

⁸⁹ Essa transparência na gestão representa um ponto muito importante a ser destacado, uma vez que muitos usuários, como, por exemplo, N.B.T., ouvido em novembro/2011, alegam não ter acesso às informações administrativas do albergue, pois não há prestação de contas.

Há ainda certas regras que devem ser sempre mantidas para que o centro de acolhida se sustente como um ambiente propício à reinserção social dos acolhidos. Entre elas estão a proibição do uso e comercialização de drogas e álcool dentro das instalações do local. Também deve ser proibido aos usuários levarem pessoas que não são usuárias para passar a noite no lugar.

É importante ressaltar que, diante de quaisquer transgressões a essas regras fixas, a expulsão do convivente não deve ser imediata. Deve-se analisar cada caso especificamente e procurar resolver os problemas internos antes de se tomar qualquer medida drástica, como será explicado nos tópicos seguintes, que versam, dentre outros assuntos, sobre os meios de resolução de conflitos.

B) Administração coletiva

Em matéria de gestão coletiva, para que haja cooperação é extremamente importante a criação de um ambiente propício a ela. Como já ressaltado, as condições necessárias à cooperação são: *um pequeno número de participantes, existência de informação sobre o comportamento dos demais e existência de relação continuada entre os agentes.*

A primeira condição e a segunda já foram tratadas no texto. Por esse motivo e também por acreditar que se enquadra mais nesta parte da argumentação, este tópico será focado na terceira condição necessária à cooperação, que diz respeito à necessidade de existência de relação continuada entre os agentes.

Como funcionários e usuários são parte da administração coletiva do centro de acolhida, é fundamental que a relação entre eles seja harmoniosa e que sempre exista um canal de comunicação aberto, que propicie o diálogo. Com base em dificuldades relatadas na Ouvidoria por usuários e em reclamações costumeiras de funcionários de albergue, procurou-se indicar elementos que são imprescindíveis ao funcionamento do centro de acolhida e propor possíveis soluções a esses problemas diagnosticados.

Em primeiro lugar, os funcionários precisam passar por um processo de sensibilização prévio a sua entrada no centro de acolhida. Em muitos dos relatos feitos na Ouvidoria os usuários reclamam de serem chamados de "vagabundos" ou, como já dito anteriormente, há queixas de que alguns funcionários agem como se estivessem fazendo um "favor" ao atendê-los. Por essa razão, é fundamental a realização de um trabalho de conscientização para que os funcionários

saibam mais sobre a questão da população de rua. Muitos tratam o estar em situação de rua como resultado unicamente de fracassos pessoais, quando na verdade essa situação, na maioria dos casos, não pode ser atribuída somente ao indivíduo.

Em segundo lugar, é fundamental que haja remuneração e jornada de trabalho adequadas, pois a falta dessas condições tende a resultar em declínio do rendimento e em tratamento inadequado para com os usuários, como se pode notar pelo relato de muitos que afirmam que os funcionários estão cansados, e por isso, acabam ficando mais irritados⁹⁰. Assim, esse tipo de formação, aliado a boas condições de emprego, pode ajudar no desenvolvimento da empatia entre funcionário e usuário, fator que tem o potencial de diminuir as tensões entre essas partes.

A respeito do relacionamento entre usuários, cabe ressaltar que a situação de rua é permeada por momentos de solidão e desespero, o que acaba por dificultar os relacionamentos interpessoais entre membros dessa categoria populacional. Como se pode notar pelos relatos de F.B.N⁹¹, que afirma não ter amigos no albergue, apenas pessoas com as quais conversa ocasionalmente. Nesse sentido, a existência de espaços de convivência e discussão, bem como a realização de oficinas de criação e de festas comemorativas podem desenvolver o senso de comunidade perdido por muitos.

Apesar desses elementos fomentadores de uma relação continuada e pacífica entre os agentes, conflitos envolvendo a quebra de algumas regras podem eventualmente aparecer. Caso apareçam, é fundamental que os envolvidos tenham fácil acesso aos meios de resolução de conflito para que não haja brigas e/ou discussões. Problemas coletivos como, por exemplo, comércio de entorpecentes por parte de alguns, deverão ser resolvidos pelo grupo, em *assembleias* que contarão com a participação de assistentes sociais, psicólogos e usuários. Já problemas individuais, que não afetam tanto o coletivo, devem ser resolvidos apenas entre usuário e funcionário, afinal, o objetivo da vida em comunidade não é a perda da individualidade total, mas o desenvolvimento da autonomia e do espírito colaborativo.

É interessante ressaltar também que o albergue começaria já com um corpo de regras, mas haveria discussões periódicas para a modificação de algumas, se necessário. Além disso, a

⁹⁰ D, em relato ouvido no dia 28.11.2012, por exemplo, fala que os funcionários muitas vezes o maltratam por estarem cansados devido a muitas horas de trabalho.

⁹¹ Atendido em maio/2012.

aplicação das mesmas deverá ser flexibilizada, de modo a compatibilizar horários de trabalho, por exemplo, com os horários de funcionamento do centro de acolhida.

Em relação a isso, é interessante recordar um dos princípios necessários à boa governança dos bens comuns que se refere à necessidade de realização de monitoramento e aplicação de pena aos transgressores das regras.

Além disso, a fiscalização deverá ser realizada por todos, funcionários e usuários, no dia-a-dia e, caso ocorra alguma transgressão, um pequeno *comitê com mandato rotativo e voto secreto*, composto por funcionários e albergados⁹², deverá ser acionado para decidir se aquele problema afeta a comunidade ou diz respeito a algo mais particular. Lembrando que a infração de uma regra de forma alguma deve implicar o desligamento automático do usuário. Em *assembleia*, usuários e funcionários deverão estabelecer etapas que levarão à expulsão, como por exemplo, estipular certo número de notificações verbais por parte dos funcionários ou mesmo de advertências dos usuários, reunidos.

Essas questões devem ser decididas politicamente para que cada um possa opinar e elaborar elementos que ajudariam em sua reestruturação. John Rawls⁹³ disse que uma sociedade justa seria aquela que nenhum membro se importaria particularmente em ser da classe social mais alta ou mais baixa (por exemplo, em teoria, na Noruega uma pessoa não se importaria particularmente de ser pobre, enquanto no Brasil essa afirmação já não é verdadeira, o que torna este um país mais injusto do que aquele). O estabelecimento das regras e punições tanto pelos usuários como pelos funcionários se assemelha a esse princípio, pois estariam criando regras, às quais não se importariam em se submeter no futuro, tanto na qualidade de infrator quanto na figura daquele que estabelece a punição.

4.3.3 Direito de usar

O direito de usar se refere ao modo como o bem será utilizado. Como os utilizadores do bem em questão não possuem o intuito de utilizar economicamente esse bem, entende-se o direito de uso, não como é tradicionalmente compreendido, mas como o direito de utilizar seus espaços.

⁹² Cada categoria deverá por meio de voto secreto e direto eleger seus representantes. Estes devem se candidatar voluntariamente para a função de representar e não deverão ter nenhum privilégio pelo exercício dessa função.

⁹³ RAWLS, John. Uma teoria da justiça. São Paulo, Martins Fontes. 2008.

Fundamental ressaltar nesse ponto que as regras sobre a fruição dos espaços serão decididas pela coletividade, em *assembleias* compostas por representantes dos usuários e dos funcionários⁹⁴ que terão mandatos rotativos (a fim de que se evite a concentração de poder) e voto secreto. Os apontamentos realizados a seguir serão divididos por assuntos (apesar dessa separação, é importante pontuar que cada item está relacionado com o outro) e devem funcionar como diretivas gerais, que podem e devem ser adaptadas a cada realidade.

I- Limpeza

A primeira coisa a ser apontada versa sobre a necessidade do poder público, bem como da instituição conveniada fornecer espaços físicos adequados ao viver humano. Muitos relatos falam sobre a falta de chuveiro, falta de ventilação, falta de água, etc. A limpeza dos espaços deve ser realizada pelos funcionários, uma vez que é função do poder público fornecer um serviço limpo, com condições sanitárias adequadas à população. Nada impede, contudo, que os usuários se voluntariem para ajudar no serviço de limpeza, isso apenas não pode se tornar uma obrigação⁹⁵.

II- Alimentação

As refeições, por também constituírem um dever do poder público, devem ser preparadas pelos funcionários do albergue que devem utilizar equipamentos de higiene, como luvas, toucas e lavarem as mãos antes de entrar na cozinha. Enfim, devem seguir as regras da Anvisa que determinam quais são as práticas devidas para serviços de alimentação⁹⁶.

III- Dormitórios

Os quartos devem ser de uso ilimitado, no entanto, se o centro de acolhida possuir mais de um quarto, os usuários e funcionários definirão se a entrada e saída de pessoas de certo quarto estará limitada ou não àqueles que lá dormem. Essa decisão deve ser tomada nos moldes de *assembleia* descritos no início do tópico relativo ao uso.

IV- Pertences

É interessante que os armários estejam em um local que possibilite o acesso dos usuários a qualquer momento. Esse local não precisa ser necessariamente o quarto, podem também estar em outras áreas comuns, mas o que se pretende evitar são os “maleiros” na entrada do albergue

⁹⁴ Cada categoria deverá por meio de voto secreto e direto eleger seus representantes. Estes devem se candidatar voluntariamente para a função de representar e não deverão ter nenhum privilégio pelo exercício dessa função.

⁹⁵ Há relatos que revelam a obrigatoriedade de se trabalhar no albergue, como por exemplo o de D.T.D., ouvido em Setembro de 2010, foi por se recusar a trabalhar na lavanderia do albergue em que estava.

⁹⁶ Segundo a Resolução - RDC nº 275, de 21 de outubro de 2002. Disponível em <<http://www.anvisa.gov.br/divulga/noticias/2004/160904.htm>>.

onde os pertences pessoais são deixados e só acessados com a autorização e presença de um funcionário.

V- Áreas Comuns

Os usuários e funcionários devem também determinar se o trânsito em áreas comuns deve ser livre em qualquer horário, além de poderem opinar sobre restrições de ruídos, respeitando as determinações legais⁹⁷. Nessas áreas devem ser desenvolvidas as atividades em grupo apresentadas no tópico relativo à administração coletiva como fundamentais ao desenvolvimento da cooperação.

4.3.4 Direito de excluir

A necessidade comum envolvida torna extremamente difícil a exclusão em relação aos bens comuns. Em contraposição aos bens públicos, cuja baixa subtração de uso torna possível a baixa exclusão, os bens comuns possuem alta subtração de uso, o que torna o direito de exclusão extremamente difícil, como já ressaltamos, porém ao mesmo tempo, fundamentalmente necessário.

Como já foi explicitado, a população em situação de rua está em constante crescimento, como se pode notar pelos últimos Censos⁹⁸, o que faz com que os centros de acolhida se tornem cada vez mais um recurso escasso.

O modelo de gestão aqui explicado apresenta-se como uma possível solução a esse problema, pois, ao se apresentar como uma porta de saída da rua, acaba por visar à diminuição do contingente de pessoas que se encontra nessa situação.

Uma primeira regra de exclusão seria o alcançar da estabilidade tanto econômica como psíquica. O usuário, ao se sentir reestruturado e capaz de alcançar a moradia definitiva, seja

⁹⁷ Lembrando que essas determinações devem acontecer em *assembleias* que contem com a participação de representantes de usuários e de funcionários com mandatos rotativos e voto fechado.

⁹⁸ Segundo dados da Prefeitura de São Paulo, a população de rua passou de 13.666 pessoas em 2009 para 14.478 em 2011.

Censos	disponíveis	em
http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo_1338734359.pdf		e
http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/Principais%20Resultados%20do%20Censo%20da%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20Situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Rua%20da%20Cidade%20de%20S%C3%A3o%20Paulo.pdf		>.

comprando ou alugando um imóvel, seria então excluído da subtração do bem escasso em questão.

Essa regra visa a evitar que muitas usuários sejam desligados dos albergues sem justa causa ou então quando vence o curto tempo de estadia estabelecido pela administração. N.N⁹⁹, por exemplo, compareceu à Ouvidoria para relatar que havia recebido o aviso de que seria desligado do albergue porque havia completado os seis meses em que poderia permanecer naquela instituição. Ele, contudo, por ser soropositivo e necessitar de inúmeros remédios não havia conseguido se reestruturar para ultrapassar a extrema situação de vulnerabilidade que permeia o estar em situação de rua. Outro exemplo é S.M.D¹⁰⁰ que relatou ter sido desligado por se recusar a lavar a louça e os banheiros do albergue em que estava.

Tais fatos representam uma exclusão desmedida a um bem considerado escasso e são inadmissíveis em nosso modelo de centro de acolhida. O direito de exclusão deve ser guiado por regras elaboradas coletivamente por uma *assembleia* nos moldes já descritos. A aplicação dessas normas deve atentar para as especificidades de cada caso e apenas os casos que disserem respeito às violações graves das regras devem propulsionar uma expulsão. Mesmo assim, devem ser realizadas uma série de advertências aos usuários para que este então seja obrigado a sair.



PDF Editor

⁹⁹ Atendido em agosto/2010.

¹⁰⁰ Atendido em agosto/2010.

5. CONCLUSÃO

Os relatos da Ouvidoria e as demais fontes consultadas para esse trabalho indicam que o atual padrão de albergue não trabalha de forma satisfatória com a complexa situação que envolve o estar na rua. Isso faz com que muitos não consigam ultrapassar a extrema situação de vulnerabilidade a que estão expostos.

Diante das críticas levantadas sobre os serviços avaliados, tentou-se pensar um modelo que pudesse ser uma “porta de saída” para a rua. Essa ideia compreende um instrumento que propicia a reconstrução de uma autonomia muitas vezes perdida, levando em conta as necessidades da população em situação de rua bem como a heterogeneidade característica desse grupo.

Para construir as diretrizes que devem embasar a gestão de um centro de acolhida que sirva como porta de saída, foi adotado o conceito de bem comum de Elinor Ostrom, que corresponde ao tipo de bem não exclusivo cuja necessidade para subtração é alta. Tal definição fornece ferramentas para a elaboração de mecanismos para melhor lidar com as perdas e a condição de vulnerabilidade desse grupo populacional.

Nesse sentido, entendeu-se que a rede assistencial e especialmente o albergue podem ser enquadrados na categoria de bem comum, na medida em que constituem um direito fundamental a todos, mas ao mesmo tempo são recursos escassos, cujo uso por certo número de pessoas tem potencial de excluir o uso das demais.

Dentro do universo de gestão de bens, Ostrom, opondo-se a Hardin, descreve por meio de exemplos um novo tipo de gestão, chamada de autogestão. Nela a autonomia é desenvolvida e largamente utilizada, levando em consideração o conhecimento dos usuários do respectivo bem para que a gestão seja mais eficiente. Por meio dessa gestão, há também uma tendência a cooperar porque os usuários se sentem beneficiados por participarem das decisões sobre como gerir o recurso.

Esses aspectos são de fundamental importância para a população em situação de rua, justamente porque ela, resultado de uma sucessão de perdas, precisa se reestruturar para conseguir se restabelecer tanto no campo econômico-social quanto no psicológico. Assim, um modo de gestão que trabalhe com o desenvolvimento da autonomia pode ajudar e muito essa população carente de bons serviços.

Cabe ressaltar que não é só com esse modo de gestão que tudo se resolverá. É necessário um amparo maior tanto na questão estrutural quanto nas atividades internas desses serviços de centro de acolhida. Para tanto dividiu-se o bem em feixes conforme propõe Salomão Filho, a fim de que a gestão conte com a maior cooperação entre as diversas pessoas que utilizam e administram o bem comum.

Nesse sentido, a participação será mediada pela a realização de *assembleias*, as quais devem ser compostas por representantes dos usuários e dos funcionários. Lembrando que tais representantes possuem mandatos rotativos e são eleitos por voto secreto e direto, a fim de evitar tanto a concentração de poder quanto a imposição de regras.

Este projeto, então, tem como principal objetivo estabelecer diretrizes para uma gestão mais coletiva de um centro de acolhida. Isso, porém, não significa adotá-las abruptamente, uma vez que as regras devem ser adaptadas à realidade local. Para isso, a cooperação entre todos é fundamental, bem como a existência de um tratamento adequado, de funcionários habilitados e bem equipados. Tais diretivas podem ser adotadas total ou parcialmente por serviços já existentes ou por novos equipamentos. Isso, porém, não significa adotá-las abruptamente, uma vez que as regras devem ser adaptadas à realidade local.



PDF Editor

6. BIBLIOGRAFIA

AXELROD, Robert. "The Evolution of Cooperation". Ed. Basic Books, Estados Unidos da América, 1984.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. "Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo". São Paulo, Editora 34/Edusp, 2000.

COURTIS, Christian. "La educación clínica como práctica transformadora". In: VILLAREAL, Marta e COURTIS, Christian (orgs.), "Enseñanza clínica del derecho: una alternativa a los métodos tradicionales de formación de abogados", Cidade do México: ITAM, pp. 9-24.

DARGANTES, Buenaventura; MANAHAN, Mary Ann; MOS, Daniel & SURESH, V.. "O comum das águas, a cidadania das águas, e a segurança das águas" in Os Bens Comuns, modelo de gestão dos recursos naturais. Passarelle, Rio de Janeiro, N°6, 06/2012. p. 47

De LUCCA, Daniel. "A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua". Dissertação de Mestrado. PPGAS, FFLCH-USP, 2007.

De LUCCA, Daniel. "Morte e Vida nas ruas de São Paulo: a biopolítica vista do centro", 2010 (mimeo).

FELTRAN, Gabriel. "A fronteira do direito: política e violência na periferia de São Paulo". In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (org), Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó: 2007.

FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. "Desafios de la participación social: alcances y límites de la construcción de la política nacional para la población en situación de calle en Brasil". Capítulo 2. Tese de Mestrado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2011.

FRANGELLA, Simone Miziara. "Corpos Urbanos Errantes, uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo". Tese de doutorado. DA-IFCH-UNICAMP, Campinas, 2005.

FRANK, Jerome. "Why not a clinical lawyer-school?" in: University of Pensilvania Law Review, no. 8, vol. 93, jun de 1993, pp. 907-923.

GONZÁLEZ MORALES, Felipe. "El trabajo clínico em materia de derechos humanos e interés público en América Latina". In: VILLAREAL, Marta.

HELFRICH, Silke. "Rede de Vida" in Passarelle, Rio de Janeiro, Nº6, 06/2012. p. 11.

NEVES, Marcelo. "A força simbólica dos direitos humanos". Revista Eletrônica de Direito de Estado, nº4, 2005.

NEVES, Marcelo. "Entre Sobreintegração e Subintegração: a Cidadania Inexistente". Dados, 1994, vol.2.

OSTROM, Elinor. "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems". Disponível em <http://www.er.uqam.ca/nobel/r25314/cours/ECO8071/Articles/Ostromaer10.pdf>.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. São Paulo, Martins Fontes. 2008

SALOMÃO FILHO, Calixto. "Regulação, Desenvolvimento e Meio Ambiente"

SIMÕES, João, MACEDO, Marta e BABO, Pilar. "Elinor Ostrom: governar os comuns". Universidade do Porto: 2011.



PDF Editor