

# CASE

**Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama**

**Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**

# **OUVIDORIA COMUNITÁRIA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

**Alunos: André Hachem Muniz, Fernanda Costa Meneses Nunes, Mariana Alves da Silva, Thaís Nascimento Dantas.**

**Coordenadora: Renata Laurino.**

**Professor Responsável: Calixto Salomão Filho.**

## **SUMÁRIO**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Considerações iniciais .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>1. Introdução.....</b>  | <b>4</b>  |
| 1.1. Por que um case? .....  | 4         |
| 1.2. Pressupostos .....  | 4         |
| 1.2.1. Método Clínico.....   | 4         |
| 1.2.2. A Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama.....  | 5         |
| 1.2.3. Atores envolvidos no caso.....  | 6         |
| 1.2.3.1. População em situação de rua.....   | 6         |
| 1.2.3.2. Os Parceiros .....  | 6         |
| 1.2.3.3. Os Ouvidores.....   | 8         |
| 1.2.4. Conceito e funções de uma ouvidoria .....   | 9         |
| <b>2. Narrativa.....</b>   | <b>10</b> |
| 2.1. Resumo do caso .....  | 10        |
| 2.2. Estrutura Operacional da Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua.....     | 13        |
| 2.3. Fluxos de encaminhamento das denúncias .....  | 13        |
| 2.3.1. Relatórios .....  | 14        |
| 2.3.2. Projeto Formação de Ouvidores .....   | 15        |
| 2.3.3. Projeto de Cartilha.....  | 16        |
| 2.3.4. Blog .....  | 16        |
| 2.3.5. Boletins.....   | 17        |
| 2.3.6. Conselho de Monitoramento da Política de Direitos das Pessoas em Situação de Rua..... | 17        |
| 2.4. Enquadramento temporal e espacial da situação descrita no caso .....                    | 17        |
| 2.5. As políticas públicas.....  | 21        |
| 2.5.1. Secretaria Municipal de Assistência Social.....                                       | 22        |

|   |           |
|---|-----------|
| 2.5.2. Secretaria de Saúde.....   | 23        |
| 2.5.3. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho..... | 23        |
| 2.5.4. Secretaria Municipal de Habitação.....                               | 24        |
| 2.5.5. Frentes de trabalho.....   | 24        |
| 2.6. Denúncias.....   | 25        |
| 2.6.1. Perda da moradia.....  | 26        |
| 2.6.2. Perda dos vínculos sócio-afetivos.....                               | 29        |
| 2.6.3. Perda do corpo.....  | 31        |
| 2.6.4. Perda do acesso à rede de assistência.....                           | 33        |
| 2.6.5. Perda da autonomia.....  | 35        |
| 2.6.6. Perda de si.....   | 37        |
| 2.6.7. Discriminação: um motor de perdas.....                               | 39        |
| <b>3. Reflexões e propostas.....</b>  | <b>41</b> |
| 3.1. Reflexões.....   | 41        |
| 3.1.1. As limitações das políticas públicas.....                            | 41        |
| 3.1.2. As limitações do nosso trabalho.....                                 | 43        |
| 3.2. Propostas.....   | 46        |
| 3.2.1. Quanto ao instituto da ouvidoria.....                                | 46        |
| 3.2.2. Ouvidoria: prática em Direitos Humanos.....                          | 48        |
| <b>4. Bibliografia.....</b>   | <b>51</b> |

## **Considerações iniciais**

O presente documento é um estudo de caso com o objetivo de propor a Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua como uma prática de direitos humanos. Esta é uma atividade desenvolvida pelos alunos e parceiros da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama, disciplina de cultura e extensão da Faculdade de Direito da USP, sob orientação do prof. Calixto Salomão Filho e coordenação de Renata Laurino.

Este case descreve a ouvidoria e apresenta os atores nela envolvidos, bem como os projetos pensados pelos estudantes da Luiz Gama a partir de sua experiência como ouvidores. Faz-se um panorama do contexto em que a ouvidoria é desenvolvida, situando-a espacial e temporalmente. Além disso, são abordadas, de forma geral, as políticas públicas para a população em situação de rua e as principais denúncias coletadas no atendimento.

Por fim, em virtude do alinhamento deste trabalho com as diretrizes do método clínico - a seguir descrito - são pontuadas as principais reflexões sobre a ouvidoria, os resultados e constatações e são feitas propostas para novas aplicações desta prática de direitos humanos.

A ouvidoria, nos moldes em que é aqui tratada, funcionou entre julho de 2010 e dezembro de 2012, em dois locais diferentes: na sede da Revista Ocas e, posteriormente, no Chá do Padre (SEFRAS). Ao longo desses mais de dois anos, foram atendidas 185 pessoas. Algumas delas foram ouvidas mais de uma vez, totalizando um conjunto de 230 relatos coletados.

## **1. Introdução**

### **1.1. Por que um case?**

Um case, método de estudo de caso, corresponde a uma estratégia de pesquisa privilegiada, pois permite abordar em profundidade os eventos que compuseram o caso propriamente dito. Tal método também possibilita a análise de elementos com potencial de generalização, isto é, que extrapolam os limites da situação examinada e que podem ser úteis na compreensão e atuação em casos semelhantes.

Além disso, o case contempla o caráter clínico da experiência ora relatada, na medida em que alia o estudo teórico à prática, constantemente sujeita à reflexão. Assim, por intermédio do estudo da experiência na Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua, procura-se fazer um balanço, identificando os méritos e defeitos desta prática, além de permitir reflexões sobre o aprendizado e os resultados. Com isso pretende-se desenvolver a possibilidade de proposição dessa prática como modelo de atuação construtiva em direitos humanos, fazendo não só ecoar as demandas da população em situação de rua, mas também divulgando a funcionalidade de uma ouvidoria na promoção de tais direitos.

### **1.2. Pressupostos**

#### **1.2.1. Método Clínico**

O método clínico nasce a partir da constatação de um problema: o ensino jurídico defasado que, na realidade, não ensina ao futuro operador do direito as ferramentas utilizadas no exercício de sua profissão.

Partindo do pressuposto de que o Direito não é uma ciência, com um caráter etéreo e simplesmente teórico, mas sim uma técnica de resolução de conflitos, que se utiliza de ferramentas para manipulação de fatos e interpretação de normas, o seu ensino extremamente teórico e nada prático é ineficaz para a formação de um profissional capaz de lidar com uma realidade complexa.

Foi a partir da percepção de um quadro problemático no ensino jurídico americano que Jerome Frank, na década de trinta, introduziu o que seria o método clínico. Em seu texto “*Why not a clinical lawyer school?*”<sup>1</sup>, a palavra clínica é usada para a comparação com a clínica médica. De acordo com o autor, assim como os médicos, os juristas realizam “operações”, portanto devem aprender como atuar e se relacionar com o “paciente”. Surge assim, a proposta essencial do método clínico: aliar o estudo teórico e a prática mediante constante reflexão.

### **1.2.2. A Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama**

A Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama foi criada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em setembro de 2009. Fruto de uma parceria entre alunos, com o apoio do Centro Acadêmico XI de Agosto, do Departamento Jurídico XI de Agosto, do Núcleo de Estudos Internacionais do Largo São Francisco e de professores, hoje é reconhecida como atividade de cultura e extensão.

Com a proposta de trazer o método clínico para dentro da tradicional Faculdade de Direito, a Luiz Gama inovou em uma forma de ensino alternativa, que envolve discussões de textos teóricos, grupos de trabalho e prática em Direitos Humanos, realizada atualmente através da Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua.

Na prática clínica, os alunos da Luiz Gama não atuam com o Direito em seu campo estritamente judicial. Parte-se do pressuposto que a litigância não consegue comportar a complexidade dos problemas atuais, que demandam uma visão estrutural e, conseqüentemente, novas estratégias de ação.

Dessa forma, a Ouvidoria Comunitária surge como proposta de atuação jurídica, mas não judiciária. Foi iniciativa da Clínica de Direitos Humanos e parceiros, que serão apresentados em seguida.

---

<sup>1</sup> FRANK, 1933

### **1.2.3. Atores envolvidos no caso**

#### **1.2.3.1. População em situação de rua**

O conceito de população em situação de rua adotado no presente trabalho não envolve apenas a condição de ausência de moradia (extrapola, portanto, a expressão *homeless*). O termo refere-se, sobretudo, a uma situação de vulnerabilidade exacerbada, reflexo dos mais diversos fatores, dentre eles, a condição de pobreza extrema, o rompimento de vínculos sócio-afetivos, a ausência de uma habitação regular e processos históricos de exclusão. Como consequência, o indivíduo que se encontra em tal situação busca ambientes públicos e áreas degradadas como local de subsistência.

A população em situação de rua caracteriza-se, portanto, pela extrema heterogeneidade, tendo como pontos em comum a situação de risco em que se encontra e a sua relação singular com o espaço público e, em especial, com a rua.

#### **1.2.3.2. Os Parceiros**

Consideramos parceiros aqueles que ajudaram a criar e/ou manter a ouvidoria, seja participando das discussões que levantaram a demanda da sistematização de violações ocorridas com a população de rua, seja cedendo espaço ou colaborando nas atividades.

#### **Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)**

Surgiu em 2004, após o massacre que vitimou mais de uma dezena de pessoas em situação de rua na região central de São Paulo. É o movimento social que busca dar voz e empoderar a população em situação de rua enquanto sujeito de direito.

## **Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE)**

Órgão criado nos termos da Constituição Estadual de São Paulo de 1989 cuja finalidade básica é a defesa dos direitos humanos, possuindo, para tal, poderes para averiguar violações e propor novas políticas. É composto por representantes da sociedade civil, dos Poderes constituídos, da Defensoria Pública, do Ministério Público, das Universidades Estaduais e de demais Conselhos de direitos.

## **Fórum Permanente de Acompanhamento de Políticas Públicas de São Paulo**

Grupo criado em 2009, em meio aos debates relacionados à formulação da política nacional para a população em situação de rua. Visa permitir o diálogo entre esta população, entidades e poder público, além de acompanhar as políticas para a questão da rua e exercer pressão sobre elas.

## **Serviço Franciscano de Assistência Social (SEFRAS) - Centro Franciscano de Atendimento e Proteção à População em Situação de Rua**

Mais conhecido como “Chá do Padre”, é um local onde são oferecidos alimentação e serviços (assistência social e atendimento da Defensoria, dentre outros) visando à mobilização e a reinserção social da população de rua. Atende em média 350 pessoas diariamente.

## **Rede Rua**

Associação voltada à publicização da situação da rua, registrando a atuação de movimentos e denunciando violações por meio de reportagens e publicações em seu principal veículo de comunicação: o jornal “O Trecheiro”. Além disso, gerencia serviços de assistência.



O principal interlocutor desta associação com a Clínica é Alderon Costa. Envolvido em trabalhos comunitários desde a juventude nos arredores de Brasília, tomou contato, ao se mudar para São Paulo, com a dura realidade da rua e os movimentos com ela envolvidos, dentre eles, diversas organizações religiosas. Tornou-se então, participante ativo desta dinâmica.

### **Pe. Júlio Lancellotti**

Figura pública reconhecida por seu carisma e seu envolvimento com a Pastoral da Rua e a Pastoral do Menor, Pe. Júlio Lancellotti possui uma vasta trajetória de luta em defesa dos direitos humanos, iniciada em concomitância com sua vida sacerdotal. É visto como um mediador das questões da rua, devido ao respeito a ele dedicado pela comunidade e à sua importante atuação na esfera pública.

### **OAF - Organização do Auxílio Fraternal**

A OAF é uma organização religiosa de práticas humanistas fundada no Uruguai em meados do século XX. Em São Paulo, tem sua maior representação nas Oblatas da Fraternidade de São Bento, freiras que buscam uma aproximação com as classes sociais mais baixas. Seu trabalho no centro da metrópole na passagem para a década de 1980 foi pioneiro na construção da luta da população em situação de rua.

#### **1.2.3.3. Os Ouvidores**

O atendimento da Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua é realizado pelos alunos da atividade de cultura e extensão da Luiz Gama, como parte de sua experiência clínica. Por ser uma atividade que exige a aplicação prática de conceitos teóricos e o desenvolvimento de competências específicas, o trabalho da ouvidoria contribui com especial relevância para o aprendizado dos alunos, especialmente na área de direitos humanos.

Eles participam, prévia e continuamente, de Módulos de Formação, auxiliados pelos coordenadores da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama. A preparação dos Ouvidores envolve a discussão de textos, dinâmicas e a constante reflexão, característica do método clínico, com o objetivo de desenvolver habilidades sem perder o foco no papel democrático e politizador do trabalho realizado.

#### **1.2.4. Conceito e funções de uma ouvidoria**

A ouvidoria é um instrumento que permite o controle e a participação da sociedade em organizações governamentais e empresas por meio de denúncias, críticas ou sugestões. Sua principal influência é o instituto sueco do *ombudsman* – pessoa escolhida para defender os interesses do povo perante o governo e, deste modo, atuar como uma ponte entre as duas esferas.

Na medida em que atua como canal de apresentação das demandas e conflitos sociais existentes, a ouvidoria possibilita a influência direta do cidadão em entidades, sejam elas públicas ou privadas, tornando-o agente direto de mudanças.

Com base em tais elementos, foi pensada a Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua, que constitui o caso a seguir.

## **2. Narrativa**

### **2.1. Resumo do caso**

A ideia de uma Ouvidoria Comunitária da População em Situação de rua surgiu na primeira turma da Clínica de Direitos Humanos como uma demanda do MNPR. A partir do contato com o CONDEPE, os alunos foram alertados da falta de sistematização das violações sofridas por esta população. Assim, a primeira proposta era criar um espaço para a coleta de dados.

A ouvidoria, institucionalizada enquanto espaço físico, começou a funcionar em 2010 na sede da Revista Ocas, no Brás. Este local tem como proposta a reinserção por meio da politização da população em situação de rua, além de ser atual sede do MNPR e oferecer às pessoas cursos e acesso à internet.

A experiência na Ocas, entretanto, levou à conclusão de que o local estava longe das próprias pessoas que a ouvidoria se propunha a atender. Era preciso que o trabalho fosse mais próximo da população em situação de rua e mais abrangente numericamente. Dessa forma, em outubro de 2011, foi transferida para o Chá do Padre.

O processo de criação da ouvidoria fez com que se tornasse um ambiente de escuta de denúncias, violações, demandas, reclamações e trajetórias. O escopo extrapola a coleta de dados e uma função política é percebida: na construção do relato o sujeito enxerga violações sofridas de uma forma estrutural. Assim, o papel do ouvidor é constantemente repensado para que, além de colher dados, possa refleti-los e encaminhá-los de maneira coletiva.

O atendimento na Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua pressupõe uma escuta ativa. Mais do que ser mero receptor de informações, o ouvidor se propõe a entender a perspectiva do "ouvido", que ao contar a sua história é compreendido em sua situação e sentimentos. Esta proximidade leva à principal característica de um bom relato: a confiança entre àquele que fala e quem o escuta. A

postura de esforço para se colocar no lugar do outro, enxergando suas experiências e percepções, é um pressuposto fundamental dessa prática, denominado empatia<sup>2</sup>.

Para que os objetivos e pressupostos da Ouvidoria Comunitária sejam respeitados, o *fact finding*<sup>3</sup> se revela uma estratégia fundamental. No âmbito de processos judiciais e administrativos, essa técnica permite identificar fatos relevantes para decidir controvérsias, estando presente não só nas averiguações de um órgão julgador ao dar seu veredicto, como também na entrevista que o advogado faz com seu cliente, buscando construir a “teoria do caso”.

Transportado para o contexto da Ouvidoria Comunitária, o *fact finding* adquire uma função mais simples: favorecer a comunicação. Como frequentemente os relatos que chegam à ouvidoria são bastante fragmentados e nem sempre respeitam a uma cronologia, o preparo do ouvidor ao buscar esclarecer pontos nebulosos torna-se fundamental. Para isso, são necessárias colocações pontuais que retomem o que foi afirmado, assim como a capacidade de identificar aspectos importantes da narrativa, com perguntas mais abertas, que possibilitem a construção de uma perspectiva dos fatos em parceria com o atendido.

Sendo assim, o ouvidor deve atuar apenas como um facilitador, de modo que o próprio atendido seja o protagonista ao identificar os direitos e as violações presentes na situação relatada. Acredita-se que somente dessa maneira o indivíduo será capaz de identificar a relevância e extensão da questão levantada, enxergando-se então como sujeito político ativo, atuante nos processos de manutenção e reforma da sociedade que o cerca. Nesse sentido, o trabalho do ouvidor comunitário não é simplesmente ouvir a voz do atendido, é fazê-la ecoar.

A afirmação do indivíduo enquanto sujeito dotado de voz exige que o ouvidor não se coloque numa posição hierárquica superior à do “ouvido”, mas propicie uma relação de horizontalidade, coerente com o papel democrático da ouvidoria. Este

---

<sup>2</sup> O conceito de empatia aqui descrito tem como base GENTY, 2000; SMITH, 2009 e FAVRET-SAADA, 2005.

<sup>3</sup> As técnicas de *fact-finding* utilizadas pelos alunos da Luiz Gama foram desenvolvidas a partir da leitura e discussão de SMITH, 2009.

princípio, a autoridade compartilhada<sup>4</sup>, faz com que o atendimento passe a incluir, além do relato, um diálogo entre iguais, em que ambos refletem acerca dos fatos ocorridos e, a partir disso, busquem construir um posicionamento crítico ou, até mesmo, encontrar encaminhamentos satisfatórios.

Para além do atendimento, a Clínica Luiz Gama procura enfrentar as denúncias recebidas e reivindicar soluções por meio da publicização das violações e de encaminhamentos coletivos. Ainda que, pontualmente, ocorram encaminhamentos individuais - busca de solução para o problema imediato da pessoa - estes não consistem no foco das atividades da Ouvidoria Comunitária. Além disso, a atividade litigante por meio do poder judiciário, como método de resolução de conflitos, não é a ferramenta adotada, como já foi explicado.

Com a publicização, procura-se garantir a visibilidade das violações, de modo a amplificar as reclamações e demandas da população em situação de rua. Desta forma, busca-se fomentar o debate quanto às políticas públicas direcionadas àquele conjunto de pessoas que, frequentemente, não é ouvido pelo resto da sociedade.

Realizar encaminhamentos coletivos, por sua vez, pressupõe que as violações apresentadas não se reduzem a questões acidentais ou individuais. Muito pelo contrário, refletem uma estrutura que não respeita os direitos da população de rua. Coletivizar as denúncias permite, assim, evidenciar os jogos de poder e as falhas sistêmicas que permeiam a questão social da rua. Analisar os relatos sob esta ótica possibilita, além disso, enfrentar estrategicamente as violações, de modo a pressionar os órgãos responsáveis por mudanças efetivas e duradouras.

A prática da ouvidoria demonstrou a existência de reclamações recorrentes, sendo a sistematização dos relatos essencial para a realização dos encaminhamentos coletivos. Nos dois anos em que funcionou, foram realizados 50 atendimentos na Ocas e 180 no Chá do Padre. Esse conjunto de 230 relatos evidencia o universo da rua e constitui um caso de constante e variadas violações.

---

<sup>4</sup> Conceito desenvolvido em KERR, 2003.

## **2.2. Estrutura Operacional da Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua**

A Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua funciona todas as quartas-feiras, das 14 às 17 horas, no Chá do Padre, localizado na Rua Riachuelo, número 268, Centro, São Paulo.

Os atendimentos são realizados por ordem de chegada e não há limitação de tempo. Em média, estão presentes dois ouvidores, acompanhados de um coordenador ou do professor responsável pela disciplina. No início de cada atendimento, os ouvidores solicitam autorização para gravar a conversa, gravação esta que é direcionada ao banco de dados virtual da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama para uso interno.

Os ouvidores preenchem uma ficha durante o atendimento, a qual também integra o banco de dados, em que constam informações pessoais do atendido e o relato do fato ou situação denunciada<sup>5</sup>.

Em alguns casos de especial urgência são feitas certas orientações pontuais, como telefonemas, ofícios a instituições e encaminhamentos para outros órgãos e serviços, dentre eles, a Defensoria Pública Estadual, o Ministério Público, a Assistência Social e os parceiros.

## **2.3. Fluxos de encaminhamento das denúncias**

A partir da experiência na Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua, foi possível identificar as principais demandas e problematizações trazidas por esse público, de modo que tais constatações serviram de ponto de partida para a elaboração de projetos desenvolvidos pelos alunos da Clínica Luiz Gama visando ao encaminhamento dessas denúncias.

---

<sup>5</sup> Modelo em anexo.

A seguir, serão apresentados, com base em seu escopo, os principais projetos desenvolvidos pela Luiz Gama a partir da atividade da Ouvidoria Comunitária no período compreendido entre 2010 e 2012.

Estes projetos tiveram embasamento nas discussões teóricas dos alunos e nas reflexões sobre os casos da ouvidoria, buscando sempre novas estratégias que, mesmo desvinculadas do judiciário, trouxessem respostas jurídicas eficientes.

### **2.3.1. Relatórios**

Com o objetivo de sistematizar e coletivizar as denúncias apresentadas na Ouvidoria Comunitária, foram elaborados dois relatórios pelos alunos da Clínica. O primeiro deles foi finalizado em março de 2011 e o segundo, em março de 2012. O método adotado consistia em apresentar os relatos, sem a preocupação em encontrar uma espécie de “verdade absoluta”. Outra característica presente em ambos os relatórios foi a preservação da identidade dos atendidos.

A forma encontrada para se coletivizar os relatos foi a criação de categorias. As primeiras delas foram: albergues, violência, discriminação, propriedade, trabalho, dirigismo, ser feminino, moradia, homofobia, burocracia e distúrbio psíquico. O segundo relatório procurou estabelecer categorias que refletissem o entendimento do próprio denunciante quanto às violações sofridas. Sob essa nova perspectiva foram apresentadas as seguintes: saúde, violência, assistência social, relações afetivas, discriminação, acesso a justiça, trabalho, acesso e propriedade.

O grupo que desenvolveu o relatório de 2012 adotou como objetivo não apenas a exposição das denúncias. Partindo do conceito de rede, tal grupo buscou fomentar o diálogo e congregar os esforços das entidades e instituições relacionadas com a população em situação de rua. Portanto, o relatório teria como função proporcionar a articulação dos atores envolvidos, sendo, assim, uma ferramenta na construção deste diálogo.

Os documentos foram apresentados em espaços frequentados pela Clínica, como o Fórum Permanente de Acompanhamento de Políticas Públicas de São Paulo, a Secretaria Municipal de Assistência Social e o Conselho de Monitoramento da Política

de Direitos das Pessoas em Situação de Rua. Essas apresentações tinham como objetivo, além de uma resposta do trabalho da ouvidoria aos parceiros, uma maior divulgação e conseqüente encaminhamento das denúncias recebidas. Foi principalmente nesses momentos de apresentações que os relatórios sofreram críticas. As mais emblemáticas dizem respeito à simplificação do problema da rua a partir do enquadramento dos relatos em categorias e o não uso da autoridade compartilhada no seu processo de criação.

### **2.3.2. Projeto Formação de Ouvidores**

Constatada a necessidade de expansão da Ouvidoria Comunitária para atender à crescente demanda e aprimorar a coletivização de encaminhamentos, iniciou-se no segundo semestre de 2011, vigorando até o fim do primeiro semestre de 2012, o projeto Formação de Ouvidores.

Buscando sempre amparo nos parceiros, os alunos formularam uma formação continuada de ouvidores, baseada nos pressupostos e características peculiares da Ouvidoria Comunitária e nos estudos da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama. O público-alvo escolhido no projeto piloto<sup>6</sup>, de 2011, foi o de estudantes universitários, sem que fosse descartada a possibilidade de que a própria população em situação de rua pudesse exercer também o papel de ouvidor em aplicações posteriores e mais consolidadas do programa.

A partir das conclusões e críticas do primeiro projeto, em 2012 teve início o projeto Formação de Ouvidores Comunitários. Trabalhando em duas frentes, a primeira fase consistia no trabalho de formação de ouvidores a partir da própria população em situação de rua, de modo a garantir autonomia à Ouvidoria Comunitária e possibilitar a emancipação dos novos ouvidores. Já a segunda frente teve como objetivo o desenvolvimento de uma formação voltada aos estudantes universitários que, futuramente, poderiam trabalhar com a população em situação de rua.

---

<sup>6</sup> Em anexo.



Dentre as reflexões destes trabalhos, destaca-se a constatação de que a ouvidoria, enquanto prática de Direitos Humanos, era o principal, se não o único contato dos alunos da Clínica com a população em situação de rua. Além disso, é importante ressaltar que a interdisciplinaridade foi apontada como um elemento capaz de melhorar a atuação na Ouvidoria Comunitária.

### **2.3.3. Projeto de Cartilha**

No primeiro semestre de 2011, os alunos da Clínica desenvolveram o projeto de cartilha de direitos para a população em situação de rua. Este foi apresentado como proposta no Fórum Permanente de Acompanhamento de Políticas Públicas da População em Situação de Rua e pretende ser um instrumento de afirmação e empoderamento dessas pessoas, de modo a não meramente atestar direitos, como também prever mecanismos de reivindicá-los em situações concretas e também possibilitar a coletivização dessas demandas.

Além disso, a cartilha deveria prever os principais serviços direcionados a essa população, de modo que fosse útil para vida na rua. Este projeto, entretanto, manteve-se apenas na fase de pesquisas, não chegando a elaborar um documento escrito.

### **2.3.4 Blog<sup>7</sup>**

Lançado em 18 de março de 2010, o blog da Clínica de Direitos Humanos é um importante instrumento na divulgação das atividades desenvolvidas pela Clínica e pela Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua. Por meio dele, são divulgados os boletins da ouvidoria e publicados textos produzidos pelos alunos, tratando de temas relevantes à problemática da rua.

Com isso, tem-se a oportunidade de explorar também o espaço virtual, de modo que o conhecimento e as reflexões desenvolvidas ao longo da atuação clínica não fiquem restritos apenas à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo,

---

<sup>7</sup> Blog disponível em: <http://luizgama.wordpress.com/>

favorecendo a construção de uma opinião pública consciente com a questão social da rua.

### **2.3.5. Boletins**

A busca de maior visibilidade para a questão da rua levou à elaboração de documentos mais sintéticos que os relatórios, os boletins. Sempre com um tema bem delimitado, cada boletim faz uma compilação didática das denúncias recebidas pela ouvidoria e de dados importantes, mas muitas vezes desconhecidos, acerca da população em situação de rua.

A escolha do tema a ser tratado é condicionada à existência de denúncias recorrentes. Os documentos foram projetados para permitir uma rápida divulgação para entidades ligadas a Direitos Humanos e para a própria sociedade civil, desmitificando várias incoerências do universo da rua.

### **2.3.6. Conselho de Monitoramento da Política de Direitos das Pessoas em Situação de Rua**

Vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, é composto por representantes de órgãos governamentais, da sociedade civil, de moradores de rua e de organizações não-governamentais relacionadas ao tema.

Possui como funções o monitoramento e a fiscalização das políticas públicas voltadas à população de rua. As denúncias coletadas na Ouvidoria Comunitária foram apresentadas ao Conselho por meio do Relatório e nas reuniões mensais, de modo a auxiliar a identificação das principais deficiências de tais políticas e pensar em melhor atuação institucional.

## **2.4. Enquadramento temporal e espacial da situação descrita no caso**

A questão social da rua é um fenômeno que começou a ser verificado no centro de São Paulo entre o final da década de 70 e o início da década de 80, e cuja complexidade só tem aumentado desde então.

A década de 80, no Brasil, foi marcada por uma crise estrutural do sistema econômico, sendo conhecida por "década perdida". Neste contexto, houve uma perda conjuntural de empregos, o que levou a mudanças da relação do homem com o trabalho e com a cidade. Foi justamente a partir daí que o aumento numérico da população em situação de rua mudou o foco do problema, deixou de ser tratado como uma tragédia pessoal para se constituir como questão social.

Na década de 90, a pauperização da classe trabalhadora e a presença de pessoas em situação de rua passou a ser bastante visível, ao mesmo tempo em que o Estado assumia políticas neoliberais e redefinia o seu papel diante do problema elencado. Dessa forma, o fenômeno ganha relevância e se ampliam as políticas de enfrentamento da sociedade civil perante o poder público.

Um conjunto de atores coletivos se forma - ONGs, entidades religiosas, organismos estatais e figuras políticas e intelectuais - o problema da rua passa a ser discutido por diversas vozes e todos os discursos trazem a premissa de ser inconcebível que alguém esteja habitando as ruas da cidade, já que este espaço não fornece condições de vida digna, sendo marcado por abandono, violência, numa completa violação de direitos.

Foi ainda em 1991 que, pela primeira vez, fez-se a contagem oficial das pessoas que viviam nas ruas de São Paulo. Segundo a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE 2000,2003), no referido ano, eram 3.392 pessoas nesta situação.

Atualmente, este número supera 14.000 pessoas<sup>8</sup>, sendo que a maior parte da população são homens que vivem respectivamente nos distritos da Sé, República, Brás e Liberdade.

Dentro do processo de construção do problema social e urbano, vale destacar dois discursos principais: o discurso religioso e o discurso estatal frente à população em situação de rua.

---

<sup>8</sup> Dados do mais recente Censo da População em Situação de Rua na Municipalidade de São Paulo - pesquisa em anexo.

As entidades religiosas, principalmente representadas na figura da OAF, tiveram um papel de vanguarda neste contexto. Foram as primeiras a realizarem um trabalho exclusivamente voltado para a população em situação de rua em São Paulo. Existia uma verdadeira missão de levar aos destituídos uma vida mais digna. Para tanto, o trabalho deixa de ser essencialmente assistencialista e passa a focar em projetos que garantissem a participação ativa das pessoas.

Esse discurso foi responsável pela construção de uma forma de reconhecimento: quem morava na rua era visto como vítima, originando a designação sofredores da rua. Há, portanto, um avanço em relação ao paradigma anterior de identificação do morador de rua como "mendigo" e "vagabundo".

A visualização da questão da rua como problema social ocorre na gestão de Luiza Erundina, de 1989 até 1992. Em 1990, a prefeita reconheceu oficialmente o trabalho dos catadores de papel na cidade de São Paulo; além disso, vários projetos que previam a inserção dos homens da rua no mercado de trabalho estavam em andamento - "Mutirão do Trabalho" e "Fábrica de vassouras". A gestão procurou favorecer uma política de atendimentos mais efetivos para a população de rua - projetos intersecretariais, criação de albergues e casas de convivência, preconizando um diálogo fluente entre as entidades e o poder público.

O governo de Paulo Maluf (1993/1996) foi marcado por conflitos entre a Prefeitura e moradores de rua. Havia operações de rotina da Guarda Civil Metropolitana para retirar as pessoas de bancos e praças que dormiam, dentre inúmeras outras violações. Posição semelhante foi adotada pelo governo de Celso Pitta (1997/2000).

No contexto desfavorável das gestões municipais acima descritas, foi aprovada a Lei Municipal 12.316 - "Lei de Atenção à População de Rua"<sup>9</sup> - em 16 de abril de 1997, a partir de um projeto da então vereadora Aldaíza Sposati. De certa forma, o antagonismo existente entre governo e o setor da população de rua incentivou a organização das entidades ligadas à questão e permitiu o fortalecimento da luta pela elaboração e aprovação do projeto. O sucesso da positivação não foi, porém, sucedido pela eficácia da lei, problema que não exclui completamente o mérito da normatização.

---

<sup>9</sup> Texto da Lei em anexo.

Esta conquista, ainda que importante, não foi suficiente para amenizar o clima de tensão que se manteve entre o poder público e aqueles diretamente ligados à população de rua. Isto se deu devido à predominância de políticas de intervenção, ou melhor, de limpeza urbana<sup>10</sup> no centro da cidade.

A chegada de Marta Suplicy ao poder em 2001, com promessas de diálogo, diminui o alvoroço das organizações e retorna à Prefeitura o protagonismo das ações voltadas para o setor da rua. Ainda assim, no mesmo ano surge o MNCR (Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis) e é organizada a Primeira Marcha Nacional da População de Rua e dos Catadores de Materiais Recicláveis.

Ao longo dos três anos seguintes, os atores da questão da rua vão mesclando em sua expressão pública a confiança no diálogo com a gestão e o temor da pouca efetividade das ações, até que, em 2004, sua posição volta a ser de enfrentamento em face da gestão de José Serra. Enquanto diminuem as expectativas de diálogo, subsiste a desconfiança acerca das políticas a serem adotadas e se aumenta a articulação entre as organizações que trabalham com a questão da rua.

O retorno e a intensificação da violência das políticas de limpeza urbana, confirmando as desesperançosas previsões das organizações e movimentos, torna-se característica da gestão Serra e da de seu vice, Gilberto Kassab, na continuação do mandato e na sua reeleição.

Em 2004, ocorre um fato determinante na questão da rua: um verdadeiro massacre toma lugar nos arredores da Praça da Sé, comovendo e mobilizando a opinião pública. Entre os dias 19 e 21 de agosto, 15 pessoas foram atacadas com golpes na cabeça, resultando na morte de sete delas. Pairava a suspeita de que policiais militares seriam os responsáveis por este verdadeiro extermínio, mas os culpados nunca foram encontrados<sup>11</sup>.

Em meio a esses acontecimentos, um clamor por justiça social se materializa na criação do Movimento Nacional da População de Rua. Apoiado por ONGs,

---

<sup>10</sup> É recorrente a utilização do termo “limpeza urbana” na designação de ações de retirada dos setores marginalizados - sobretudo população em situação de rua e vendedores ambulantes - do espaço público, sob a justificativa de preservação do patrimônio.

<sup>11</sup> Dois policiais e dois segurancas privados foram presos sob suspeita de envolvimento com os crimes, mas foram soltos poucos meses depois devido à falta de provas.

organizações religiosas e pelo então crescente Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis, o MNPR surge como a expressão de um foco que já vinha sendo construído há muito tempo: o da população de rua enquanto sujeito de direitos.

Numa abordagem mais politizada e tendo como principal bandeira a efetivação da Lei de Atenção à População de Rua, busca-se substituir a imagem de sofredores pela de cidadãos, não marginalizados ou excluídos, mas inseridos numa sociedade caracterizada pela extrema desigualdade.

Ainda que com grandes dificuldades de articulação devido à heterogeneidade da população de rua e à complexidade que se formou no entorno desta, o MNPR vem construindo sua identidade e lutando por uma maior participação no cenário político paulistano e brasileiro.

Desde 2004, as permanentes violações infligidas à população de rua têm se perpetuado, seja pela negligência dos serviços de assistência, seja pela extrema truculência das ações de limpeza urbana, que encaram a questão social da rua como problema de segurança pública, meramente.

## **2.5. As políticas públicas**

O presente levantamento das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua existentes na cidade de São Paulo tem por base pesquisas realizadas no site oficial da prefeitura<sup>12</sup> e apresentação feita pelas secretarias municipais no Conselho de Monitoramento<sup>13</sup>, sistematizadas de acordo com os serviços oferecidos por cada secretaria, com base em dados oficiais por elas apresentados. As críticas referentes a tais políticas serão trabalhadas posteriormente. Devido à sua constante presença nos relatos da ouvidoria, a política das Frentes de Trabalho será descrita separadamente.

---

<sup>12</sup> <http://www.capital.sp.gov.br/portalmmsp/homec.jsp>

<sup>13</sup> Em reuniões ordinárias realizadas no segundo semestre de 2012.

### **2.5.1. Secretaria Municipal de Assistência Social**

A Secretaria Municipal de Assistência Social tem como missão institucional administrar a política assistencial do município, por meio de políticas públicas que favoreçam condições de cidadania aos segmentos populacionais em situação precária ou de exclusão social. Para tal, conta com uma ampla rede de entidades conveniadas, que recebem repasses mensais e são responsáveis pela administração dos serviços. Além disso, divide sua atuação em duas frentes: proteção social básica e especial. A população em situação de rua encontra-se contemplada na segunda categoria, que corresponde a uma modalidade de atendimento assistencial mais específica, destinada a famílias e indivíduos em condição de risco pessoal e social.

Visando contemplar a especificidade de seus públicos-alvo - mulheres, deficientes, crianças e jovens e pessoas em situação de rua - divide seus serviços de acordo com cada um desses segmentos. Destacam-se entre os serviços oferecidos os Centros Especializados de Assistência Social para as Pessoas em Situação de Rua – CREAS POP. Trata-se de uma unidade pública onde se ofertam serviços especializados e continuados a famílias e indivíduos em situação de rua, na perspectiva de potencializar e fortalecer sua função protetiva. Os principais serviços são:

- Centros de Acolhida: fornecem acolhimento provisório para pernoite de pessoas adultas em situação de rua, a partir dos 18 anos, ou grupo familiar. Este acolhimento ocorre tanto por meio de vagas de pernoite, que têm duração de um único dia, como através de vagas fixas, que devem ser renovadas periodicamente. Há equipamentos que funcionam 24h por dia e outros que funcionam apenas das 16h às 8h.

- Espaços de Convivência (Tendas): equipamentos diurnos que favorecem a convivência entre a população de rua e aumentam o contato desta com os educadores. Por meio de atividades direcionadas ao desenvolvimento de sociabilidades, procuram construir vínculos interpessoais para viabilizar a saída da rua.

- Repúblicas: unidades de acolhida com característica residencial, desenvolvidas em sistema de cogestão. Destinam-se a atender jovens, adultos e idosos do mesmo

sexo, de modo a possibilitar gradual autonomia e independência de seus moradores. Os usuários, entretanto, devem ser capazes de contribuir financeiramente.

- Também são apontados como serviços dirigidos a essa população: Centro de Capacitação Técnica para Adultos em Situação de Rua, Núcleo de Inserção Produtiva, Núcleo de Serviços, Restaurante Comunitário, Operação Baixas Temperaturas e Projeto Prates.

### **2.5.2. Secretaria de Saúde**

Responsável por administrar as políticas de saúde na cidade de São Paulo, a Secretaria Municipal de Saúde conta com dois programas direcionados especificamente à população em situação de rua. São eles:

- Ações de Saúde nas Ruas: profissionais como enfermeiros e auxiliares de enfermagem atuam como agentes comunitários de saúde, sendo responsáveis por abordar pessoas com o intuito de iniciar a formação de vínculos e ofertar serviços de saúde da rede de atenção básica.

- Estratégia Saúde Família Especial: modelo de assistência direcionado à população em situação de rua e alta vulnerabilidade social com a finalidade de prevenir, detectar e tratar os agravos mais frequentes, promovendo acesso ao sistema de saúde.

Para além destes serviços específicos, há a Assistência Médica Ambulatorial (AMA), que se destina a atender agravos menores e não urgentes, os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), que tratam portadores de sofrimento psíquico grave por meio de unidades de atendimento intensivo, e as Unidades Básicas de Saúde (UBS).

### **2.5.3. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho**

Adotando como meta o desenvolvimento de projetos de capacitação e inclusão da população no mercado de trabalho e no empreendedorismo, esta secretaria não possui um programa para a população em situação de rua. Contudo, esta figura como



possível público alvo do Programa Inclusão Eficiente, que é voltado à capacitação e inclusão profissional de pessoas com deficiência e em situação de vulnerabilidade social. Por intermédio dos Centros de Apoio ao Trabalho (CAT), as pessoas são atendidas, orientadas e encaminhadas para oportunidades de trabalho e emprego.

#### **2.5.4. Secretaria Municipal de Habitação**

Voltada para a solução do problema de déficit habitacional existente na cidade, a Secretaria Municipal de Habitação conta com três programas no qual a população em situação de rua pode ser contemplada. Assim como a Secretaria Municipal do Trabalho, portanto, não possui programas específicos para a questão social da rua.

- Programa Parceria Social: exige renda entre 1 e 3 salários mínimos e se destina àqueles que se encontram em áreas de risco, alojamentos provisórios ou em áreas desapropriadas pela Prefeitura, prevendo um auxílio para aluguel de imóvel por período de 30 meses, no valor de R\$ 300 por mês.

- Minha Casa Minha Vida: prevê financiamento de moradias para a população carente e exige comprovação de renda fixa. A população em situação de rua é priorizada devido aos critérios de territorialidade e vulnerabilidade social e exige-se acompanhamento sócio-assistencial desta.

- Programa Locação Social: dirigido a indivíduos e a famílias, cuja renda familiar seja de até 3 salários mínimos, visa a ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda, impossibilitada de participar dos programas de financiamento para aquisição de imóveis. Oferecendo locação social em unidades habitacionais já construídas, o programa é destinado principalmente a moradores em áreas de risco e insalubridade.

#### **2.5.5. Frentes de trabalho**

As frentes de trabalho realizam-se por meio da oferta de empregos temporários como forma de ingresso no mercado de trabalho. O que aparenta ser uma política

única e ordenada, na verdade consiste em uma nomenclatura para designar programas realizados pelas diversas esferas do governo que buscam auxiliar o trabalhador desempregado.

No caso do Governo Estadual, o serviço é oferecido pela Secretaria do Emprego e Relações de Trabalho, por meio do Programa Emergencial de Auxílio Desemprego. A Prefeitura Municipal, por sua vez, realiza tal política por meio do Programa Operação Trabalho. Em ambos os casos, as vagas podem ser direcionadas a um segmento social específico. Portanto, para que a população de rua seja contemplada como alvo desta política, é necessário um ato discricionário do poder público.

## **2.6. Denúncias**

A apresentação da Ouvidoria Comunitária da População de Rua como uma prática de direitos humanos não poderia deixar de envolver um panorama do material coletado: os relatos. Arelado a este objetivo interno ao case, temos também a intenção de apresentar uma resposta àqueles que participaram da construção da ouvidoria e, principalmente, aos que nos confiaram seus depoimentos.

Embora o principal alvo dos atendimentos seja a coleta de denúncias, verificamos que estes revelam abrangentes questões, tanto pessoais quanto coletivas. Desta forma, a proposta de contemplar todos os relatos e apresentá-los de maneira articulada e coerente em um documento único é uma tarefa delicada. A principal preocupação foi quanto à perspectiva que adotaríamos na nossa abordagem. Tentando fugir das "categorias" já consagradas, porém duramente criticadas, buscamos um enfoque que permitisse evidenciar as denúncias como parte de um problema estrutural, de modo a elucidar as relações latentes que existem entre as diversas violações.

A ideia da "perda" se destacou em nossos estudos como característica comum a todos os indivíduos em situação de rua, sendo um dos poucos eixos que permitem considerá-los como membros de uma "população". Por meio dos relatos, conseguimos identificar na prática esta constante. Os depoimentos revelam, cada um à sua maneira, a existência de reiteradas quebras de vínculos sofridas pelo depoente.

Entendemos que a abordagem centrada na "perda", ainda que consiga de forma eficaz delinear os problemas da rua, é também, passível de críticas. Esta perspectiva, voltada para a negação, incorre no perigo de reforçar o estigma da população de rua como mera vítima, marcada necessariamente pela ausência, seja de moradia, trabalho ou mesmo do reconhecimento de direitos.

Entretanto, apresentar os relatos sob o enfoque das perdas a eles relacionados revela-se satisfatório, na medida em que permite estabelecer as conexões existentes entre as violações a partir deste elemento - extraordinário por ser comum a toda a população de rua. As categorias elencadas são dinâmicas e possuem diversas interseções, o que permite elaborar estratégias mais eficazes e abrangentes para lidar com tal questão estrutural. Esta forma mais ampla de abordagem não fragmenta a análise, evitando, assim, a criticável setorialização das soluções por meio de políticas públicas.

Por fim, cabe pontuar que foram preservadas as identidades, tanto dos atendidos, quanto das instituições citadas. No caso dos atendidos, buscamos evitar possíveis represálias ou mesmo uma exposição indesejada da privacidade das pessoas. Em relação às instituições, essa escolha se justifica, por um lado, pela inviabilidade de averiguar todas as denúncias e, por outro, porque buscamos, metodologicamente, apresentar os problemas de maneira estrutural.

### **2.6.1. Perda da moradia**

Aqueles que compõem o povo da rua são marcados por uma extrema heterogeneidade, cada um carrega a sua própria trajetória, que se constrói mediante situações e sentimentos particulares. Entretanto, pode-se dizer que um elemento é ponto de interseção entre essas histórias: a vulnerabilidade em relação à moradia.

A moradia digna, por significar de referência e estabilidade, é base fundamental das relações sociais e é a partir dela que se alcança saúde, educação e trabalho. A perda desse alicerce é apresentada à ouvidoria sobre diversas faces: desde a luta por uma moradia fixa, até consequências diretas dessa situação de vulnerabilidade - como a falta de privacidade devido à vivência no espaço público.

Q. A. foi à ouvidoria buscando uma resposta de seu processo na aquisição do benefício Bolsa Aluguel. Há mais de um ano tinha se inscrito no programa e passados seis meses, sem nenhuma resposta, buscou a assistente social responsável pelas inscrições. Neste momento, descobriu que o seu pedido havia sido "perdido" e que, portanto, deveria fazer um novo.

Após a realização do novo pedido, Q. A. continuava sem respostas e solicitou que conversássemos com a assistente social para termos algum tipo de notícia. Foi realizada uma ligação e fomos informados de que o pedido estava regularizado, mas que há mais de três meses o Bolsa Aluguel não incorporava nenhum novo beneficiário e que esta situação continuaria até o final do ano, devido às eleições.

A partir desse relato, vê-se como a luta por uma condição mais digna de vida se torna agregada ao aparato estatal, que funciona insuficientemente e em um ritmo não condizente com a gravidade das demandas.

Nesse cenário, destacam-se as ocupações de prédios que não cumprem a sua função social. A iniciativa seria uma contestação à estrutura de poder vigente, já que se baseiam em um modelo de moradia coletiva. A organização é feita com a cooperação e envolvimento de pessoas que tem em comum a vulnerabilidade, a violação de direitos e o envolvimento político, já que a luta pela ocupação é vinculada aos movimentos sociais.

Essa visão sobre as ocupações foi, todavia, parcialmente desconstruída através de relatos da Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua. O que gerou inquietação foi a forma com que a estrutura de poder dentro da instituição foi retratada, apresentando uma espécie de hierarquia entre os moradores e falta de diálogo.

M. T. chegou à ouvidoria para relatar o risco de ser “despejado” da ocupação em que se encontrava há mais de dois meses. Na semana anterior ao atendimento, o seu coordenador cobrou uma taxa de reforma elevada em relação ao que poderia pagar e do que fora combinado inicialmente como contribuição mensal.

Explicou que em cada andar da ocupação existia um coordenador, responsável pela organização e pela cobrança da referida taxa. Ao decorrer da conversa, perguntamos como era a relação com os outros moradores do Edifício e, se o

coordenador estava de certa forma “explorando”, como se articularia uma discussão para a tomada de decisão conjunta.

Pelo relato, não foi difícil chegar à conclusão de que não existia um sentimento de comunidade entre as pessoas daquela ocupação. As regras do Edifício não eram democráticas, ao contrário do que se esperava, já que a bandeira do movimento responsável vai além da habitação, envolvendo uma ideologia política.

Percebe-se que existe uma estrutura vertical dentro dos edifícios, representada pela figura dos coordenadores. Muitas vezes, são cobradas altas “taxas de condomínio”, com as quais as pessoas não podem arcar. Não é possível notar uma articulação entre os moradores, com reuniões e conversas.

Além da questão do teto, a perda da moradia também pode gerar consequências no tocante à propriedade das pessoas em situação de rua, desencadeando a falta de um lugar para guardar pertences.

N. M. reclama da falta de bagageiros e espaço nos albergues para guardar seus bens. Teria que tirar algumas de suas coisas de um bagageiro, por isso, mandamos um ofício ao serviço, solicitando uma prorrogação do prazo. Dentre os objetos guardados estava um terno que N. M. utilizava para entrevistas de emprego e vídeos de aula de inglês, instrumentos para a sua qualificação profissional.

A insegurança diante dos objetos pessoais leva a uma insegurança da própria identidade, uma vez que somos marcados e diferenciados por aquilo que possuímos, sobretudo no albergue, uma instituição que trata os usuários de forma massificada.

Diante da perda da moradia, muitos recorrem aos serviços dos albergues, onde não encontram a condição de vida digna procurada. O espaço físico é marcado pela precariedade e completa carência de estrutura: falta ventilação nos quartos, as camas são muito próximas e as construções são antigas e deterioradas.

B. K. T. foi reclamar da falta de água no albergue que frequentava. Ele afirmou que um dos banheiros estava fechado para manutenção, o que causava tumulto entre os usuários. Mandamos um ofício para a instituição e recebemos uma resposta afirmando que o banheiro foi fechado por questões de segurança, por estar deteriorado, mas que isso não geraria tumultos. Em anexo, estavam fotos do banheiro,

em que podíamos constatar o risco de determinadas estruturas desmoronarem sobre os usuários.

Em um processo cíclico de fuga, muitos acabam preferindo a rua ao albergue, e ao construírem os seus cotidianos no universo público, as pessoas abrem mão de seu próprio "eu" particular.

Na rua, não existe seletividade quanto ao que se quer ou não compartilhar. Dessa forma, os atos ganham um significado distorcido: o acordar, o vestir, o comer, o dormir, entre outros. Tudo passa a ser visto e adquire proporção de espetáculo, provocando catarse nos espectadores, que buscam aliviar seus sentimentos através de reações típicas de medo, repulsa, indignação ou revolta.

Por fim, cabe concluir que a perda da moradia se configura como fator desencadeante de manifestas violações, seja em relação a um espaço digno de vivência, seja em relação a questões de propriedade ou privacidade.

### **2.6.2. Perda dos vínculos sócio-afetivos**

O viver nas ruas sempre é marcado por formas de isolamento social. A condição extrema a que essas pessoas estão submetidas é gerada por uma verdadeira carência e falta de amparo.

Os relatos da Ouvidoria Comunitária constantemente levantam a questão da desestrutura familiar. Considerando a família como centro das relações sociais, esta adquire uma dimensão simbólica de segurança, um último recurso em casos de desestabilidade. Assim, mesmo diante de problemas que envolvam trabalho, moradia ou saúde, existiria um porto seguro que evitaria que se chegasse a situações extremas, no caso, a rua.

O que acontece é que na maioria das vezes existe uma quebra entre os vínculos familiares, fazendo com que esta segurança não exista mais. A desestruturação da família pode aparecer de diversas formas, como por fatalidades, problemas de convivência, pelo alcoolismo, uso de drogas, violência, entre outros.

G. M. Q. contou-nos sua história: tem problema de saúde mental e foi para a rua depois de brigar com a família. Esteve preso e, quando saiu, foi morar com amigos. Depois, migrou para um albergue, de onde foi expulso pelo uso de maconha.

Todavia, a desestrutura familiar não se evidencia apenas enquanto causa de vulnerabilidade. Existem famílias inteiras que vivem nas ruas, ou que se formaram nelas. Essas famílias passam por vários problemas e dificuldades. O mais emblemático talvez seja o como "viver junto": poucos são os serviços de assistência capacitados para o acolhimento das famílias. Além disso, nota-se a dificuldade das mães, que muitas vezes perdem a guarda de seus filhos, devido à condição precária em que vivem.

F. M. G. vivia em um centro de acolhida com o filho e o companheiro. Após a prisão deste, informaram-na de que ela seria transferida para um albergue coletivo. Temia que isto a separasse do filho e atrapalhasse o pedido de liberdade provisória do companheiro.

Devido ao enorme grau de vulnerabilidade e exposição, aquele que vive na rua possui um sentimento de desconfiança diante de todos que o cercam: sejam agentes públicos, pedestres ou pessoas que também estão em situação de rua. Esse sentimento se reflete em problemas dentro do albergue, como o grande número de furtos nos bagageiros e disputa por espaços. Enfraquece-se o diálogo entre os conviventes, dificultando a reunião para reivindicações conjuntas, já que ninguém assume o risco de ser "delatado".

Esses problemas de convivência fazem com que muitas das demandas da ouvidoria sejam por uma maior segurança e fiscalização dentro dos albergues. Percebe-se, assim, uma aparente contradição em relação às regras da instituição: se, por um lado, elas são constantemente criticadas devido à extrema rigidez com a qual são aplicadas, por outro, a exigência de aplicação e elaboração de novas normas de convivência por parte dos próprios usuários também se faz presente.

K. B. S. trouxe para a ouvidoria reclamações sobre a casa de acolhida que frequentava, relatando uma discriminação no atendimento. Cerca de 30 pessoas, os mais fortes ("tubarões", em suas palavras) tinham preferências e facilidades, conseguindo, por exemplo, mais comida, tomar banho em melhores condições, entre

outras. Embora o relatante considerasse a possibilidade de que esses privilégios decorressem de um acordo entre a coordenação da casa e os "tubarões", admitia que os funcionários estavam frequentemente sob pressão, por sofrerem ameaças constantes. Assim, K. B. S. defendia a presença da GCM no local, o que melhoraria a fiscalização e organização.

A heterogeneidade daqueles que habitam a rua e a complexidade dos relacionamentos elencados acima são responsáveis pela dificuldade dessa população em se reconhecer enquanto grupo. Existe um estigma de "mendigo", pessoa improdutiva que sobrevive a custa da caridade alheia, que é constantemente rechaçado nos relatos. Muitas pessoas não querem se enxergar no outro e argumentam que sua situação é passageira e consequência de um grave problema pessoal, por isso, não precisam se "misturar". Notamos, assim, um preconceito dentro da própria população em situação de rua.

Em um atendimento, N. B. T. relatou que estava com fome e pediu nossa ajuda. Perguntamos por que não iria comer o pão oferecido, naquele momento, no Chá do Padre. N. B. T. nos respondeu que se recusava a comer com aquelas pessoas, pois estas eram mal-cheirosas e desarrumadas.

Percebemos, assim, que a perda dos vínculos se passa não apenas no âmbito familiar, mas de uma forma geral, nas relações do indivíduo com a sociedade e, principalmente, em relação àqueles que estão na mesma condição de vulnerabilidade.

### **2.6.3. Perda do corpo**

A situação de rua afeta as pessoas que nela vivem, despindo-as quase totalmente de sua esfera de privacidade e segurança, efeito que se evidencia em seus corpos. Assim, a liberdade sobre o corpo sofre várias restrições, na medida em que diversos fatores interferem nessa dimensão tão particular sem que o indivíduo possa controlá-los.

Talvez para um transeunte a marca mais evidente seja no tocante a higiene: cabelos sem aparar, barba por fazer e um possível mau cheiro. Mas, na maioria dos casos, essa condição não é mera escolha: o número de banheiros públicos é bastante



limitado e o acesso em estabelecimentos particulares é geralmente proibido pelos lojistas.

Torna-se então emblemático o relato de G. X. C. que, ao tentar usar o banheiro público da Câmara Municipal de São Paulo, foi impedido por um guarda civil metropolitano, que lhe ordenou que fosse de escada e não de elevador. Se sentindo discriminado, ainda tentou argumentar, mas acabou sendo expulso do local. Nesse caso, foi feita denúncia à Ouvidoria Geral e à Ouvidoria da Câmara, mas não se obteve êxito, houve inclusive a resposta de que violações como aquela não aconteciam na Câmara.

Para além disso, nem sempre os albergues, ainda que destinados a prover as necessidades básicas dessas pessoas, fornecem condições para a manutenção da higiene. Nesse sentido, testemunham os relatos de B. K. T., que denuncia a falta de água no albergue por dias consecutivos, o que gerou grande tumulto; e de T. O., que aponta problemas que vão desde banheiros e roupas de cama sujos, até a infestação de parasitas.

Mas a afetação ao corpo certamente atinge aspectos ainda mais graves. Corpos esqueléticos, fracos e famintos transitam pela cidade todos os dias. Ainda que seja ampla a rede de alimentação, que abrange desde restaurantes municipais ao chamado “sopão” servido por entidades assistenciais, são frequentes as reclamações de que a quantidade de comida servida é insuficiente ou é pouco nutritiva, sendo inclusive proibido repetir. Há ainda casos extremos em que se relata forte mal estar após a refeição: em um de seus relatos, N. A. contou que a sopa distribuída nos arredores do Largo São Francisco muitas vezes é acompanhada de remédios para alcoolismo sem que as pessoas saibam e, depois de ingeri-la, muitos passam mal.

Tal relato revela outra dimensão da agressão que o corpo sofre: a falta de saúde. Se as condições insalubres da rua levam muitos indivíduos a desenvolver doenças, a situação é ainda mais delicada para aqueles que já chegam à rua portando alguma enfermidade. A ausência de uma rotina e até mesmo de serviços com horários e leitos adaptados para o descanso e tratamento dessas pessoas, além da falta de remédios e constante exposição ao frio e fome, dificultam a recuperação. É o que relata S. B. I., portador de tuberculose e deficiente físico, que não só não recebeu

acolhimento adequado, como também foi discriminado por sua doença. Além disso, durante o período em que não pôde acessar o albergue, permaneceu na rua, o que agravou ainda mais seu quadro clínico.

Se todas essas situações já significam uma grande violação ao corpo, a violência que tais pessoas têm que enfrentar torna o desrespeito à dimensão corporal ainda mais explícita. Seja por ações à margem da lei, ou pela violência institucionalizada na atuação de agentes de segurança pública, nos chamados “rapas” e nas atividades de limpeza urbana, a agressão está presente.

Em recente ação de limpeza no Largo São Francisco, T. A. relata que guardas civis metropolitanos bateram em seu companheiro, que se recusou a sair do lugar onde dormia, e levaram seus pertences, aos quais ela se agarrava, arrastando-a pela rua.

Tais relatos permitem identificar a perda do corpo, em diversos sentidos. Mas talvez o que não seja tão evidente é o que o desrespeito e a falta de limite às intervenções podem significar. Se o corpo não é aqui restringido a mero organismo, sendo entendido também como dimensão dotada de sentido próprio, revestida de certa intocabilidade, percebe-se que não respeitar nem o direito sobre o próprio corpo é o primeiro passo para desconstruir outros direitos básicos.

#### **2.6.4. Perda do acesso à rede de assistência**

Para lidar com a questão social da rua, o poder público e entidades da sociedade civil gerenciam um conjunto de instituições e serviços, compondo uma rede de atendimento à população de rua. Esta rede recebe tanto demandas emergenciais quanto questões mais amplas, sendo um instrumento que se propõe, assim, a possibilitar a saída da rua por meio da recuperação da autonomia dos atendidos.

Em diversos aspectos, é possível identificar nos relatos ouvidos não apenas a perda, mas a verdadeira ausência desta rede. A dificuldade em obter atendimento, grave por si só, possui relevância acentuada quando se considera que estes serviços são, em grande parte, os únicos que recebem moradores de rua.

Os serviços voltados à população em geral, não necessariamente de assistência, tornam-se restritivos àqueles que moram na rua seja pela exigência de

determinados documentos – como comprovante de residência – seja por pura discriminação. T. G. T., por exemplo, não pôde pegar um livro emprestado em uma biblioteca pública por não ter comprovado sua moradia.

A evidência mais clara de perda do acesso à rede de atendimento é a dificuldade de ingresso nas instituições prestadoras de serviços. E. A. relata à ouvidoria que na tenda que frequentava não obteve encaminhamento para albergue, sob a alegação de que não havia vagas de pernoite. Os frequentes relatos de não atendimento em albergues por falta de vaga contrastam com os igualmente constantes relatos de leitos vazios. Q. S. B. afirma que oito leitos não eram preenchidos diariamente no albergue em que estava.

O Sistema de Informação da Situação de Rua (SISRUA) é fator determinante da entrada, ou não, da população de rua nos serviços de assistência. Ele foi concebido como mecanismo que permitiria maior individualização no atendimento e sua continuidade nas diversas instituições, por meio de um cadastro virtual dos usuários dos serviços.

Entretanto, as denúncias recebidas revelam que as informações constantes no sistema dificultam o acesso à rede de atendimento, pois uma falta cometida em determinada instituição “suja a ficha” do usuário sem que este tenha direito de defesa. K. A. nos conta que não conseguiu obter vaga em um albergue, pois em 2005 fora expulso arbitrariamente deste, ficando registrado em sua ficha o suposto mau comportamento. O temor de ficar com a “ficha suja” e, conseqüentemente, ter dificuldades em acessar a rede de atendimento é constante dentre aqueles que se utilizam do serviço e frequentam a ouvidoria.

A perda da rede também se faz presente quando, mesmo obtendo acesso aos mecanismos de assistência, os usuários não são contemplados pelos serviços que deveriam ser ofertados. B. S. K. relata que as clínicas de reabilitação que frequentou não possuíam um tratamento eficiente para quem quer interromper o consumo de drogas, sendo ofertados apenas comida e fortes remédios. V.O., por sua vez, denunciou a falta de atividades terapêuticas e ocupacionais em tendas, afirmando que estas funcionam como um “depósito de pessoas”, onde só há televisão e chuveiro.

Dentre os fatores que dificultam um atendimento eficiente, é possível apontar a falta de intersetorialidade entre os diversos serviços. A falta de atuação conjunta por parte das entidades públicas é responsável por diversos transtornos. W. A. relatou que teve de sair de um albergue, pois seus horários não eram compatíveis com os da tenda em que trabalhava. D. T. D., por sua vez, não foi aceito no albergue mesmo tendo apresentado a guia de recolhimento entregue por um hospital. N. B. T. afirma que os problemas de organização e unidade entre os aparelhos assistenciais facilitam o desvio de recursos.

Com base nos relatos ouvidos na Ouvidoria Comunitária, é possível perceber que a rede de atendimento voltada aos moradores de rua é alvo de diversas críticas por parte de seus usuários. Não obter o atendimento desta rede representa a quebra de vínculos com as instituições cujo objetivo principal é garantir os direitos mínimos da população em situação de rua.

#### **2.6.5. Perda da autonomia**

A condição de rua traz aos indivíduos grandes dificuldades. É facilmente perceptível que mesmo ações cotidianas se tornam barreiras a serem superadas pela população em situação de rua. E assim, nos mais diversos episódios, a liberdade dos indivíduos é cerceada e as possibilidades de autodeterminação tornam-se mais restritas do que em outros segmentos sociais.

Esta perda da autonomia se manifesta em vários âmbitos da vida da pessoa em situação de rua, sendo o albergue um ambiente onde esta heteronomia mais se revela.

As normas internas dos albergues dão margem para a discricionariedade dos monitores. Os internos temem reclamar ou mesmo se manifestar acerca dos serviços por medo de represálias. K. A. nos relatou uma expulsão arbitrária, em que o funcionário teria alegado, injustamente, que o usuário estivesse alcoolizado - este acontecimento impediu a entrada dele no mesmo albergue sete anos depois. M. I. T. D., por sua vez, tentou contatar o diretor da casa de acolhida onde se encontrava para pedir que fosse atendido pela assistente social, mas esta o repreendeu e o ofendeu.

Ele então recorreu à polícia, que o levou de volta ao albergue. Dias depois, foi desligado por desobediência.

Verifica-se que os funcionários acabam por assumir uma posição superior, constituindo uma hierarquia por demais rígida. Deste modo, usuários sentem-se privados de sua liberdade e, principalmente, de sua autonomia.

Há também o problema de que as regras, verticalmente impostas, muitas vezes não condizem com as múltiplas necessidades do albergado. Os horários inflexíveis dentro de uma rotina estática são empecilhos para aqueles que trabalham em jornadas noturnas, por exemplo. No caso de W. A., que trabalhava com serviços de limpeza e manutenção, o choque de horários obrigou-o a escolher entre o albergue e o emprego, ao que ele preferiu voltar às ruas.

Quando não são as incompatibilidades com o cotidiano dos albergues, é a falta de endereço fixo ou a discriminação contra pessoas em situação de rua que impedem os indivíduos de conseguirem um emprego. Sobretudo, o trabalho, fonte da sustentação financeira e também da legitimidade como ser social, é essencial nos processos de saída da rua.

Esta relação contraditória que se estabelece entre o trabalho e a rua fica bem clara nos diversos relatos de K. B. S.: ao mesmo tempo em que ele visualiza no salário fixo um caminho para sua independência dos serviços de assistência, ele também encontra na falta de moradia e de recursos para transporte um empecilho à sua contratação no mercado de trabalho.

Outro caso marcante no que tange às questões de emprego foi o de B. T., que mesmo tendo obtido uma nota superior às dos outros candidatos no exame de admissão de uma ONG, não foi contratado. A organização foi questionada pela ouvidoria em diversas ocasiões, dando uma resposta diferente a cada vez, revelando as incongruências de seu processo seletivo.

Por fim, é preciso ressaltar o grande número de atendidos que buscavam a resolução de problemas corriqueiros na ouvidoria. Os perigos e a inconstância da rua muitas vezes acarretam a perda de documentos ou a dificuldade de regularizá-los. D. A., por exemplo, foi procurar auxílio para conseguir o benefício do INSS.

Outra demanda comum é a orientação sobre os benefícios concedidos por programas federais. D. B. W., por sua vez, chegou ao nosso atendimento com problemas na renovação de seu cadastro no Bolsa Família, por falta de informação sobre como fazê-lo.

Nota-se que as barreiras já impostas pela rua são aumentadas pelo despreparo dos atendedores dos serviços em orientar a população de rua. S. A. era encaminhado de um serviço bancário a outro sem que conseguisse abrir uma conta.

Estes problemas pontuais, bem como aqueles relacionados aos albergues e às relações trabalhistas são perspectivas nas quais melhor se verifica a disparidade existente entre a população de rua e outros segmentos sociais. Muito embora o termo "perda da autonomia" possa dar a impressão de incapacidade dos atendidos na ouvidoria, ele permite transmitir a diminuição comparativa de sua independência e não sua perda absoluta.

#### **2.6.6. Perda de si**

As constantes violações sofridas pela população de rua geram inúmeras consequências para o indivíduo, refletindo no agir destas pessoas. O estigma social e a violência causam danos tanto físicos quanto psíquicos. O próprio fato de fazer parte de um grupo tão heterogêneo gera sérios entraves de identificação e noção de pertencimento a um segmento social. Viver nas ruas, assim, pode fazer com que a pessoa perca a própria noção de si, de quem ela é como cidadão e indivíduo.

O uso desmedido de álcool e outros entorpecentes é uma primeira forma de demonstrar tal perda. É difícil identificar até que ponto o uso de drogas é causa ou consequência da condição de estar na rua. Por outro lado, é possível perceber o seu uso como um modo de sobrevivência. As alterações de percepção decorrentes do consumo destas substâncias permitem, ao menos momentaneamente, desviar a atenção do usuário desta realidade marcada por violações. A sensação de prazer substitui a fome, o frio e os problemas pessoais. N. D. N. afirma que recorre a drogas e bebida devido a questões emocionais, relacionados à saudade da família e à sensação de constante perigo.

Os graves danos causados pela fuga da realidade proporcionada pelo uso de drogas, entretanto, é relatado nos atendimentos da Ouvidoria Comunitária. G. M. Q. relatou que, para suprir ao vício por cigarros, pede “bitucas”. B. S. K., por sua vez, afirmou que está em grande sofrimento por não conseguir tratamento para a sua dependência em crack. Evidenciam-se, assim, as grandes perdas sofridas quando não mais se suporta a realidade sem o uso de drogas e a dificuldade em abandonar seu consumo.

A linha que separa causa e consequência de estar nas ruas é tênue também nas situações de transtorno mental. B. M. C. relatou que foi pra São Paulo em busca de tratamento para a esquizofrenia, e teve de morar nas ruas após seu primeiro curador ter vendido sua moradia e fugido com seu dinheiro.

Tanto as diversas violações presentes na rua, quanto empecilhos para a obtenção de tratamento, agravam o já delicado quadro de distúrbios psicológicos. E. B. G., também acometido por esquizofrenia, relata que, apesar de ter sido encaminhado pela Defensoria, não foi atendido no CAPS. Ele relata que a falta de atendimento tem lhe causado diversos prejuízos, como distúrbios do sono e delírios que o impedem de realizar o tratamento da hérnia que possui. G. A. afirma que a rua deixa as pessoas com “a cabeça fraca, porque é muita humilhação”, e diz ter medo de ficar assim.

Os fortes estigmas e violações sofridas podem acarretar um terceiro tipo de perda de si: a falta de identificação como ser social. A noção de estar distanciado das pessoas que fazem parte da coletividade e, por este motivo, não merecer o mesmo tratamento em relação àqueles que não estão em situação de rua se faz presente em alguns atendimentos da ouvidoria. Em seu relato, K. B. S. se refere aos moradores de rua pelo termo “vulnerabilidade” e, ao demais, “sociedade”. Por sua vez, ao falar sobre a sua situação eleitoral, B. Q. W. afirma: “eu não sou cidadão!”.

Não se identificar como sujeito pleno de direitos, distanciando-se da “cidadania” ou “sociedade” é reflexo da perda da autorreferência por parte da pessoa. A condição de dependência em relação ao álcool e drogas e os sérios distúrbios mentais sofridos também evidenciam a perda de si. Na rua, portanto, o indivíduo encontra entraves para responder aquilo que deveria ser o mais trivial: “quem sou eu?”.

### **2.6.7. Discriminação: um motor de perdas**

Diante das perdas que sofre aquele que foi afligido pela rua, identifica-se um elemento atuando como agravante na quebra de tais vínculos: a discriminação. Nesse sentido, o fato de estar na rua consiste por si só em um grande estigma, fazendo com que muitos sejam vistos como “mendigos”, “vagabundos” ou “desocupados”.

Para além das afetações psicológicas que esse tipo de agressão pode causar, verifica-se que ela também acaba por representar um grande entrave no acesso a serviços e, em última análise, à saída da rua. Isso porque são frequentes os relatos em que essa condição impede o acesso à rede pública, como nos reiterados casos em que serviços de saúde são solicitados, mas não socorrem a pessoa por ela estar em situação de rua. Já K. G. T. vincula sua situação de desemprego à discriminação que sofre dos potenciais empregadores, sempre que apresenta o endereço do albergue.

Desse estigma, surge um efeito bastante contraditório: entendendo as diversas violações e discriminações que recaem sobre esse grupo, algumas entidades passam a enxergá-lo apenas como vítima. Isso se reflete em uma atuação extremamente assistencialista, ou ainda num serviço que seleciona demais seu público, restringindo-se a acolher aqueles que estão em situação mais deplorável.

É o que relata F. O., ao contar que observa diferença no tratamento por parte da assistência entre a época em que andava mal vestido e sujo e, agora, que busca entrar numa frente de trabalho e vem melhorando suas condições. Ele aponta uma contradição: se de um lado há preferência na assistência social a favor dos mais “caídos”, em outras ocasiões exige-se uma boa aparência, visto que, em suas palavras, “a sociedade discrimina”.

Além disso, em muitos casos a discriminação sofrida pela população de rua acaba sendo incorporada por seus próprios membros. Em dois relatos diferentes, de K. C. U. T. e de K. B. S., verifica-se o sentimento de marginalidade em relação ao que eles consideram ser a coletividade. Em suas falas, diferenciam a “sociedade” dos “moradores de rua”, nas palavras de um, e “vulnerabilidade”, nos termos do outro. As vítimas de violência, principalmente nos casos em que o violador é uma autoridade,



aceitam as agressões por acreditarem na perda de direitos como consequência do "estar na rua".

Não restrita somente ao preconceito que se sofre pelo mero fato de estar na rua, a discriminação se estende às minorias em geral, seja pela cor da pele, pela orientação sexual, pela aparência física ou por outras diferenças, o que dificulta ainda mais a situação de tais pessoas.

N. B. K., aos 69 anos, relata sofrer discriminação por sua aparência: negra, se viu obrigada a sair da ocupação em que vivia por não conseguir mais tolerar as agressões verbais que sofria diariamente de suas conviventes. O. U. T. relata uma situação ainda mais grave: certo dia, andava de mãos dadas com sua filha de 12 anos, que tem a pele mais clara que a sua, quando foi abordado por policiais. Acreditando que ele estava prestes a abusar da criança, levaram-no para a delegacia, onde foi espancado.

O modo como estas formas de discriminação se reiteram e se refletem no ambiente da rua mostra o quanto ele está inserido, e não alheio à sociedade. Ainda que se trate de uma inclusão pelo preconceito e pela perda, ela existe, pois os parâmetros e valores estabelecidos para "justificar" a discriminação e a deslegitimação da população de rua vêm da sociedade como um todo.

### **3. Reflexões e propostas**

#### **3.1. Reflexões**

##### **3.1.1. As limitações das políticas públicas**

A cidade de São Paulo é considerada modelo no tocante à legislação para a população em situação de rua, prevista na Lei 12.316/97. Tendo sido criada num contexto de grande pressão popular por parte dos movimentos e parceiros da rua, o referido texto legal contempla muitas das reivindicações destes.

Em seus artigos, a lei estipula a existência de padrões de qualidade para os serviços destinados a essa população, uma ação municipal com caráter intersetorial e capaz de abranger a diversidade desse segmento, além de estabelecer dotação orçamentária própria compatível para realizá-las.

Ainda assim, boa parte daquilo que foi estipulado por essa lei permanece como pauta de reivindicação da população em situação de rua e daqueles que com ela atuam, revelando um enorme descompasso entre o que está legalmente previsto e o serviço que é oferecido. As denúncias colhidas durante as atividades da Ouvidoria Comunitária, seja no tocante às vagas limitadas ou à qualidade do serviço, atestam a não efetividade de tal lei.

Dentre os focos de reivindicação, destacam-se as referentes à instituição do albergue. Precárias condições de higiene e ausência de elementos básicos, como bagageiros, são constantes que demonstram um descaso com os albergados. Além disso, as regras rígidas ou mesmo inadequadas revelam a falta de conhecimento das reais necessidades dos usuários.

O método de tomada de decisões, assim como a forma como é realizado o cadastro dos usuários no SISRUA, não permite a participação destes, possibilitando atitudes arbitrárias e injustas por parte dos funcionários. Tais elementos evidenciam a falta de incentivo à autonomia dos albergados. Regras extremamente rígidas de horários, alimentação precária, dentre outros, prejudicam sua atuação no mercado de

trabalho. Assim, os albergues, de modo geral, configuram-se como mecanismo de permanência nas ruas, pois não possibilitam e, por vezes, impedem a modificação da condição de morador de rua.

Outra grande deficiência do modo de atuação do poder público é a falta de uma política intersetorial, que integre não apenas os diversos serviços prestados, mas também as várias secretarias municipais. Estar nas ruas é tanto causa como consequência de problemas nas variadas esferas da individualidade. A heterogeneidade da população de rua implica uma multiplicidade de exigências, que vão muito além da assistência social.

Devido a esta atuação pulverizada, nos foram apresentados diversos casos em que, apesar de existir um serviço público capaz de tratar demandas específicas, o atendido não é a ele encaminhado. Além disso, mesmo nos casos em que há encaminhamento para uma instituição, esta por vezes não se encontra equipada para receber o morador de rua, seja pela falta de vagas, seja pela falta de preparo para lidar com um indivíduo nesta condição.

Assim, a falta de atuação ordenada por parte do poder público acarreta não apenas uma resposta incompleta para as demandas, mas também ineficiente. Com exceção da Secretaria de Assistência Social, é evidente a pequena quantidade, ou mesmo inexistência, de programas especificamente voltados para a população de rua. É possível associar tal ausência ao ainda presente viés assistencialista da atuação do poder público, identificado e rechaçado por movimentos associados à rua.

O modo como a Secretaria de Assistência Social gere seus serviços - por meio de convênios com entidades - também apresenta pontos criticáveis. Em primeiro lugar, é possível apontar a falta de diálogo entre as entidades, o que impede uma continuidade sólida nos atendimentos. Tal continuidade possui especial relevância tendo em vista que os usuários desses serviços frequentam múltiplas instituições e migram de albergue em albergue continuamente.

Além disso, o grande número de convênios causa problemas de fiscalização da qualidade dos serviços. O fato destes não serem geridos por um órgão único implica uma grande assimetria entre eles. Por fim, também há pouco controle em relação à destinação dos recursos públicos que são repassados às entidades conveniadas.

Deste modo, abre-se margem para o surgimento de uma “indústria da miséria”, termo utilizado por um atendido na ouvidoria. De diversas maneiras, nos foi relatado que existem grupos que se utilizam desta grave questão social como forma de obtenção de lucros, havendo um completo descaso e desvio de função de serviços de fundamental importância.

A análise das políticas desenvolvidas para a população em situação de rua revela outro grave deslize: a falta de participação daqueles que são destinatários de tais projetos. E é justamente este um dos motivos que torna crescente a insatisfação, já que o indivíduo se transforma em mero receptor.

Ainda que haja a previsão de representantes da população em situação de rua para ocupar cadeiras no Conselho de Monitoramento, o número de vagas é exíguo, assim como a atuação dentro e por meio do Conselho.

Dentre as limitações desse, é possível destacar o seu caráter exclusivamente consultivo e a ausência de dotação orçamentária. A escassez de recursos, ao impossibilitar o ressarcimento dos custos arcados pelos conselheiros, prejudica, sobretudo, os moradores de rua que procuram fazer parte do Conselho, tendo em vista que eles enfrentam dificuldades relacionadas ao pagamento de transporte e alimentação.

A possibilidade de reclamar e propor melhores alternativas aos serviços existentes se mostra de extrema importância como um meio de desenvolver a autonomia da população em situação de rua. A implantação de políticas públicas de maneira heterônoma, portanto, se revela um contrassenso, na medida em que não favorece a saída da rua. Nesse sentido é que se justifica a grande procura pela Ouvidoria Comunitária, pois os usuários dos serviços enxergam nela um ambiente de diálogo e proposição.

### **3.1.2. As limitações do nosso trabalho**

A experiência e a constante reflexão clínica revelaram certas limitações do trabalho da Ouvidoria Comunitária da População em Situação de Rua, sendo uma delas a dificuldade em realizar encaminhamentos coletivos. Esta proposta, que busca

sistematizar as denúncias de modo a construir uma perspectiva estrutural sobre a questão da rua, não é realizada com plena eficiência devido a uma série de obstáculos.

O primeiro é a evidente necessidade de acompanhamentos individuais das demandas que chegam aos nossos atendimentos. Muitos dos casos são de extrema urgência, tornando difícil a recusa de uma providência imediata. Por meio de ofícios e ligações, geralmente, nós buscamos informações acerca de serviços e benefícios para o atendido. O formato da ouvidoria não nos permite ir além desta procura - não podemos, por exemplo, conseguir vagas em serviços, papel dos assistentes sociais.

Este caráter imperativo e urgente das necessidades da população em situação de rua acaba também por torná-la pouco inclinada a visualizar seus problemas como estruturais. A jornada de esforço para conseguir um lugar para dormir, guardar pertences, escapar do frio e saciar a fome, problemas tão individuais, dificultam a percepção de que as mesmas demandas são partilhadas por milhares de pessoas.

Percebe-se, por fim, que a dificuldade de travar um diálogo com as instituições - sejam as do poder público ou aquelas não submetidas ao aparelho estatal - é também um empecilho à coletivização dos encaminhamentos.

A abertura de espaços para a apresentação dos relatórios da Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama não resultou na auto-avaliação das instituições questionadas. Nosso objetivo de instigar a reflexão e, conseqüentemente, uma melhoria nos serviços oferecidos por cada uma delas, por meio da adequação às demandas coletivas apontadas, acabou não se concretizando. Na verdade, dependendo do interlocutor, foi tomado apenas como mera acusação.

Outra limitação ao nosso trabalho é, de certa forma, a não divulgação da Ouvidoria Comunitária. Como prezamos por um atendimento sem tempo delimitado e, considerando o número restrito de ouvidores, não poderíamos escutar, de forma coerente com nossa proposta, um grande número de pessoas.

Assim, procuramos não fazer uma divulgação em massa do trabalho para a população em situação de rua, o que gera uma quantidade de atendidos e denúncias recolhidas relativamente pequena em relação à que poderia ser.

Quanto ao trabalho do ouvidor, encontramos não só barreiras quantitativas - o número de ouvidores é pequeno frente ao universo da rua - mas também, qualitativas

em relação ao trabalho realizado. A complexidade dos problemas elencados nos atendimentos faz com que uma verdadeira sensação de impotência seja criada naquele que escuta. Os relatos trazem sucessivas perdas e sabe-se que, para a melhor compreensão do caso, falta-nos uma rede interdisciplinar.

Como estudantes de Direito, não conhecemos ferramentas para lidar com transtornos psicológicos e, diante das recorrentes demandas por vagas em albergues, não temos competência para consegui-las. Isso demonstra que um atendimento com apoio de psicólogos e assistentes sociais responderia melhor às demandas da rua.

A experiência na Ouvidoria Comunitária é gratificante: sentimo-nos participantes de uma emancipação por meio das palavras daqueles que nos procuram. Entretanto, esse sentimento muitas vezes dá lugar a uma frustração gerada pela incapacidade de resolução de problemas ou mesmo pela desumanização explícita nas violações que nos são apresentadas.

Além disso, a politização, eleita como um dos principais objetivos da Ouvidoria Comunitária, revelou-se bastante limitada na prática. Isso porque, apesar de buscarmos ao máximo não hierarquizar os interlocutores, quais sejam, ouvidor e “ouvido”, certa diferenciação entre estes se impõe durante o atendimento. Simples fatos como haver uma mesa entre nós ou a própria identificação como estudantes de Direito se mostraram significativos nessa construção.

Embora exista o diagnóstico de que a presença do Movimento Nacional da População em Situação de Rua seria agregadora nos atendimentos, tal ainda não pôde ser concretizado. Por se tratar de um movimento social bastante recente e ainda em processo de desenvolvimento, tem poucos atores para muitas atividades e ainda não possui uma orientação coesa de quais espaços deseja disputar. Diante disso, muitas vezes o diálogo com a própria população de rua é substituído por discussões junto ao poder público, na ânsia de se conquistar melhorias nas políticas públicas direcionadas a este setor. Efeito ingrato dessa escolha é a falta de articulação das bases para suas reivindicações.

Mas, para além disso, o fato de aquele que chega à ouvidoria estar em condição de extrema vulnerabilidade, enquanto nós, ouvidores, estamos em uma situação comparativamente confortável, torna a exigência por politização ainda mais difícil. É

preciso reconhecer e, talvez, até mesmo aceitar que, quando frio, sede, fome e violência têm de ser enfrentados dia a dia, a política não é prioridade.

Não se nega aqui a existência de atendimentos bem sucedidos, em que o assistido não apenas saiu ciente de seus direitos, mas apoderou-se destes. Também não se nega a existência de pessoas extremamente conscientes que conhecemos durante essa empreitada: que mantinham seus sonhos e valores, que acreditavam em construções coletivas e que certamente tinham muito a ensinar a qualquer um que deseja uma mudança política.

## **3.2. Propostas**

### **3.2.1. Quanto ao instituto da ouvidoria**

A partir de nosso trabalho reflexivo sobre o instituto da ouvidoria, entendemos que alguns pontos podem ser trabalhados com o intuito de deixar a sua proposta mais condizente com as demandas por nós recebidas.

Como já elencado acima, destacamos a importância de um trabalho interdisciplinar. Assim, propomos que o atendimento seja mais completo para que possa responder à complexidade dos problemas apresentados. Além disso, acreditamos que a comunicação com outras áreas do saber trará uma grande troca de aprendizado, já que passaremos a encarar o universo da rua sob diferentes perspectivas e o diálogo entre as disciplinas construirá novas críticas e estratégias de ação.

Diante da necessidade de expansão da Ouvidoria Comunitária, entendemos que uma maior quantidade de ouvidores seria ideal para aumentar o número de atendimentos e conseqüentemente gerar uma maior sistematização de denúncias. Para tanto, a Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama já elaborou um projeto chamado *Formação de Ouvidores* que trabalha detalhadamente a ideia.

Propomos também, um maior espaço de discussão dos casos da ouvidoria para aqueles que participam do projeto. A partir do trabalho desenvolvido, notamos ser

essencial que todos os ouvidores participem ativamente dos casos. Desta forma, é possível desenvolver melhores respostas para os atendidos e construir uma visão mais estrutural da situação retratada.

Ademais, foi possível extrair de nossa experiência que a construção de uma ouvidoria mais focada e investigativa traria bons resultados. Como por exemplo, uma ouvidoria em um albergue, onde seria possível colher denúncias mais específicas. Assim, estar dentro da instituição levaria a uma convergência de demandas e uma maior proximidade com a própria instituição, permitindo uma averiguação dos fatos e respostas mais efetivas.

Por fim, concluímos que, diante de um quadro de não identificação da população de rua enquanto grupo, existe a necessidade de projetos que trabalhem uma identidade coletiva. Assim, apesar da pessoalidade dos relatos, percebemos que espaços de troca de experiências são extremamente ricos, pois aproximam os interlocutores e suas demandas.

No dia 17 de setembro de 2012, tivemos a oportunidade de participar do Ato "*Segurança sim, violência não*"<sup>14</sup>, espaço em que várias vozes foram ecoadas e a luta por uma condição de vida mais justa foi compartilhada. Com base nesta e em outras ocasiões, acreditamos que uma reformulação da Ouvidoria Comunitária poderá ser pensada a partir de um espaço coletivo de escuta.

Esses pontos destacados poderão trazer uma nova dimensão ao trabalho do ouvidor, que se tornará mais ativo e terá um maior aprendizado. Mas, principalmente trarão respostas mais efetivas à população em situação de rua, que confia e deposita expectativas no trabalho da Ouvidoria Comunitária.

---

<sup>14</sup> O Ato "*Segurança sim, violência não*" foi uma iniciativa dos estudantes da Faculdade de Direito da USP e teve apoio do MNPR, Pastoral da Rua, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Rede Rua, entre outras entidades. O mote da manifestação era o repúdio à violência policial contra a população em situação de rua, que naquele mês tinha ganhado destaque a partir da chamada Operação Espantalho, responsável pela retirada de pessoas nos arredores do Largo São Francisco e em outros pontos centrais da cidade.



### **3.2.2. Ouvidoria: prática em Direitos Humanos**

São cada vez mais frequentes as críticas ao ensino do Direito: fala-se do quanto o recém-formado sai da faculdade despreparado para o mercado de trabalho e, principalmente, do quanto é incapaz de lidar com os problemas de uma realidade complexa, em que os conflitos nem sempre estão evidentes e em que solucioná-los exige preparo e criatividade.

No tocante ao ensino de Direitos Humanos, tal crítica é ainda mais forte. A pouca atenção que se dá ao tema na maioria dos currículos, além do grande distanciamento que a forma de ensino tradicional impõe entre o aplicador do Direito e o sujeito violado revelam fortes entraves à formação de um jurista consciente.

Muitas vezes, o Direito é visto como onipotente, capaz de resolver todos os problemas, bastando identificar o conflito e enquadrá-lo em uma norma para que o caso seja dado como resolvido. Entretanto, a prática revela que esse raciocínio é insuficiente.

Justamente por sermos condicionados a pensar apenas em uma atuação óbvia por meio da judicialização de conflitos, é que a escolha de não se dedicar à litigância tende a levar a questionamentos sobre o quão jurídica seria a prática da Ouvidoria Comunitária.

Para entender tal opção, é preciso perceber que direitos humanos não são uma categoria normativa fechada. Sendo assim, judicializá-los nem sempre é a melhor estratégia. Isso porque a possibilidade de ingressar no judiciário não é universal ou ainda porque a efetivação destes direitos depende de um diálogo com as diferentes dimensões da sociedade, sobretudo considerando a dimensão estrutural dos problemas apontados.

Além disso, a litigância dificilmente permite captar o problema em sua integralidade, já que se restringe a atentar para aspectos estritamente jurídicos. Numa sociedade em que os fatos, relações e problemas estão cada vez mais multidimensionais, o conhecimento deve refletir esse novo paradigma.

Nesse sentido, o operador do Direito deve ser consciente de suas capacidades e habilidades de aprender, e também capaz de questionar as formas e os conteúdos do

conhecimento acumulado, para dar respostas compatíveis com a complexidade das demandas que chegam até ele.

Assim, a atuação na Ouvidoria Comunitária permite identificar o ator social presente tanto na figura do ouvidor, como na do assistido. Com isso, entende-se que ambos estão envolvidos num processo de luta e resistência entre interesses conflitantes e percebe-se que a busca pela efetivação dos direitos humanos depende, também, de uma construção política, capaz de fornecer subsídios para uma transformação social.

Ainda assim, é importante ressaltar que esse viés fortemente político de nossa atuação não nega, mas reforça o fato de sermos estudantes de Direito. Nossa particularidade evidencia-se, principalmente, na capacidade de, ao entrar em contato com situações em que garantias jurídicas não são respeitadas, pensar em maneiras de sanar o descompasso entre a ordem legal e uma realidade de violações.

Para tal, é preciso perceber o Direito de maneira menos restrita, como algo que vai além de conceitos cristalizados e que tem sua efetivação fortemente vinculada à maior participação política dos cidadãos, os quais se identificam como sujeitos de direito. Assim, atuar em espaços menos óbvios é atentar para um Direito que é mais do que regulador: é mecanismo emancipador.

Desta maneira, a prática de direitos humanos por meio de uma ouvidoria comunitária permite maior protagonismo do sujeito violado, na medida em que, expondo a violação que sofreu, este reconhece seus direitos. Ele não meramente absorve a afirmação “você tem direitos”, e, sim, a constrói a partir de suas experiências vividas, o que revela o grande potencial emancipador de tal prática.

A prática da ouvidoria permite maior aproximação com grandes problemas sociais e a constatação direta da disparidade entre a quantidade dos direitos constitucionalmente garantidos e dos efetivamente concretizados. Este maior contato com a comunidade traz à tona o papel ainda negligenciado pelas universidades de agente da modificação da realidade social.

Após tantas denúncias escutadas, tantas trajetórias narradas e tantos olhares sedentos por confiança e mudança, cabe elucidar a mais profunda de todas as transformações realizadas pelo nosso trabalho: a transformação pessoal. Os

momentos compartilhados trouxeram luz tanto para aqueles que escutavam quanto para aqueles que se transfiguravam em palavras. Somos poucos, fizemos pouco, mas trouxemos conosco os sonhos conjuntamente arquitetados.

#### **4. Bibliografia**

CALDEIRA, Teresa. Cidade de Muros. São Paulo: Editora 34, 2009, Capítulo 9. Pgs 344 a 377.

CAPULONG, Eduardo R. C., "Client activism in progressive lawyering theory." In Clinical Law Review.16, 2009. p. 109-194.

CARRILLO, Arturo J.; YAKSIC, Nicolás E. "Re-Imagining the Human Rights Law Clinic". In: Maryland Journal of International Law, vol.26, 2011, pp. 80-112.

CAVALLARO, PJames L., ELIZONDO GARCÍA, Fernando, " Como estabelecer uma Clínica de Direitos Humanos? Lições de los prejuicios y errores colectivos em las Americas", 6 Justicia Constitucional 124 (2011).

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

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. Introdução e Capítulo 1.

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. Capítulos 2, 3 e Conclusão.

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

FAVRET-SAADA, Jeanne. "Ser afetado". In: Cadernos de Campo, nº 13, 2005.

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. Desafíos de la participación social: alcances y límites de la construcción de la política nacional para la población em situación de calle. Dissertação de Mestrado, UNICAMP e FLACSO, cap. 2. Páginas 40 a 83.

FIPE/Secretaria Municipal de Assistência Social. *Censo dos moradores de rua da cidade de São Paulo*. São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo, 2000.

FIPE/Secretaria Municipal de Assistência Social. *Recenseamento dos moradores de rua da cidade de São Paulo*. São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo, 2003.

FRANGELLA, Simone Miziara. *Corpos urbanos errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua de São Paulo*. São Paulo: Anablume, 2010, Apresentação, Introdução, Capítulo 2.

FRANK, Jerome, "Why not a clinical lawyer-school?" in: *University of Pennsylvania Law Review*, nº 8, vol. 93, jun de 1933, pp. 907-923.

GENTY, Philip M *Clients don't take sabbaticals: the indispensable in-house clinic and the teaching of empathy*". In: *Clinical Law Review*, 7, 2000-2001, p. 273-286.

GONZÁLES, Carlos E. Ramos. "El método clínico: alternativa al aprendizaje por "ósmosis". 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. 279-290.

GONZÁLEZ MORALES, Felipe, "El trabajo clínico en materia de derechos humanos e interés público en América Latina". 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. 175-224.

GUSTIN, Miracy., CALDAS, Sielen. "A prática de direitos humanos nos cursos de direito". Em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/reconhecer/artigomecmiracy.pdf>>. Acesso em: dezembro de 2012.

Kennedy, David W. "The International Human Rights Movement: Part of the Problem?" 15 *Harvard Human Rights Journal* 99 (2001).

KERR, Daniel. "We know what the problem is: using oral history to develop a collaborative analysis of homelessness from the bottom up", In: *The Oral history Review*, Vol. 30, No. 1 (Winter-Spring 2003), pp. 27-45.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Por que se importar com a desigualdade? Dados, 2002, vol.45, nº 4, p.649-675.

NEVES, Marcelo. "A força simbólica dos direitos humanos". Revista Eletrônica de Direito de Estado, nº4, 2005. 35 pgs.

NEVES, Marcelo. "Entre sobreintegração e subintegração: a cidadania inexistente". Dados, 1994, vol.2.

PAES DE BARROS, R., Henriques e Mendonça, R. A Estabilidade inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil. In. Henriques, Ricardo & Barros, Alexandre. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA, 2000. pp.21-47.

PANDEY, AJAY . "Experimenting with Clinical Legal Education to Address the Disconnect Between the Larger Promise of Law and its Grassroots Reality in India". In: Maryland Journal of International Law, vol.26, 2011, pp. 135-158.

RIBAS, Luiz Otávio. Direito insurgente e pluralismo jurídico: assessoria jurídica de movimentos populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009, Capítulo 1.

SALOMÃO FILHO, Calixto; FERRÃO, Brisa Lopes de Mello; RIBEIRO, Ivan César. Concentração, Estruturas e Desigualdade: as origens coloniais da pobreza e da má distribuição de renda. São Paulo: Instituto do Direito do Comércio Internacional e Desenvolvimento. Grupo Direito e Pobreza, 2008. Capítulos de 1 a 4.

SOUZA, Jessé. A construção social da subcidadania. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003. Parte III.

<<http://www.prefeitura.sp.gov.br/guiadeservicos/content/secretarias>>. Acesso em: dezembro de 2012.