

O combate à invisibilidade da população em situação de rua: orientação jurídica e empoderamento da pessoa

The battle against invisibility of the homeless population: legal orientation and empowerment of the person

Luciana Marin Ribas

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2009).

Mestra em Direito Constitucional pela mesma Universidade - bolsista CAPES (2014).

Pesquisadora no escritório PVG - Perlman Vidigal Godoy Advogados.

Email: lucianamribas@yahoo.com.br



RESUMO

O presente artigo tem como objetivo central demonstrar que projetos que envolvem a orientação jurídica aliada à informação sobre titularidade de direitos das pessoas em situação de rua constituem um eficaz instrumento de combate à invisibilidade dessas pessoas promovendo o seu empoderamento e tornando efetivos os direitos humanos básicos garantidos em nossa Carta Constitucional. Visando apontar um caminho a ser trilhado pelas instituições de justiça, o artigo descreve o projeto de atendimento jurídico dessa população na cidade de São Paulo, com início em setembro de 2011, apresentando dados exitosos, como também algumas falhas a serem sanadas com o intuito de alcançar melhores resultados.

PALAVRAS-CHAVE

População de rua – Direitos - Empoderamento

ABSTRACT

This article aims to demonstrate that projects involving legal advice in conjunction with information on the ownership rights of the homeless population are an effective tool for combating invisibility of those people promoting their empowerment and making effective the basic human rights guaranteed in the Brazilian Constitution. Intending to propose a way to be followed by justice institutions, this article describes the legal assistance project of this population in the city of São Paulo, which started in September 2011, presenting its successful data, but also some problems to be managed in order to achieve better results.

KEYWORDS

Homeless population – Rights – Empowerment

Introdução

O presente artigo é resultado de reflexões decorrentes de informações contidas na dissertação de mestrado em Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, defendida em março de 2014, sob o título “Acesso à justiça para a população em situação de rua: um Desafio para a Defensoria Pública”¹. Os resultados dessa pesquisa foram apresentados no 8º Encontro da ANDHEP, que ocorreu na cidade de São Paulo nos dias 28 a 30 de abril de 2014, no grupo de trabalho sobre Clínicas de Direitos Humanos, sob o título de “Atendimento jurídico para a população em situação de rua na cidade de São Paulo”². A exposição desses dados, tanto na defesa da dissertação como no evento promovido pela ANDHEP, permitiu o debate com outros pesquisadores e o aperfeiçoamento da análise desses números, promovendo novas reflexões sobre o tema.

O que se iniciou com uma tímida ideia de se promover o acesso ao Poder Judiciário às pessoas que vivem nas ruas, tornou-se um projeto de pesquisa de longo prazo com o intuito de promover os direitos dessa população numa visão transdisciplinar, de modo a enxergar essas pessoas como verdadeiros titulares da luta de seus direitos por meio de seu empoderamento e o desenvolvimento de uma consciência cidadã.

Tendo como referencial teórico Milton Santos para a construção de um conceito de cidadania, e partindo da análise de projetos de atendimento jurídico voltados para a população em situação de rua, em especial o atendimento jurídico na cidade de São Paulo com início em 2011 promovido por meio de uma parceria entre SEFRAS (Serviço Franciscano de Solidariedade), DPU (Defensoria Pública da União) e DPESP (Defensoria Pública do Estado de São Paulo), este artigo visa demonstrar que tais iniciativas constituem um importante instrumento de combate à invisibilidade dessas pessoas promovendo o seu empoderamento, como também concretizando os direitos humanos previstos em nossa Carta Constitucional a essas pessoas.



1. A íntegra da dissertação encontra-se disponível na biblioteca digital da PUC-SP, através do link: http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=16823

2. A íntegra do trabalho apresentado no GT 02 – Clínicas de Direitos Humanos pode ser acessado através do link: <http://andhep.org.br/anais/arquivos/VIIencontro/GT02.pdf>

1. Pobreza, miséria e invisibilidade

Ao indagar o motivo de existir pobres nas sociedades, Milton Santos inicia o segundo capítulo de sua obra, “Pobreza Urbana”³, na qual elabora uma extensa crítica a estudos que diagnosticam uma única ou apenas algumas origens da pobreza nas sociedades. O autor afasta essas leituras parciais que não são capazes de abranger a complexidade da pobreza como um todo.⁴

Para Santos, alguns estudiosos que se dedicaram ao estudo da pobreza não foram capazes de tratar o problema na sua integralidade, porque as pesquisas sobre o assunto costumam ser baseadas em estatísticas mal interpretadas ou criadas para atender a certos interesses políticos. Além disso, a heterogeneidade dos dados levantados confunde os pesquisadores na área e levam a conclusões precipitadas ou errôneas. As definições de pobreza são fragmentadas porque consideram parâmetros puramente materiais e não são capazes de “situar o homem na sociedade global à qual pertence, porquanto a pobreza não é apenas uma categoria econômica, mas também uma categoria política acima de tudo” (MILTON SANTOS, 2009, pp. 18).



Na obra “Por uma outra globalização”⁵, Santos, em continuidade aos seus estudos sobre o tema, apresenta três fases da pobreza experimentadas pelos países em desenvolvimento: pobreza incluída, marginalidade e pobreza estrutural.

A pobreza incluída consiste em uma pobreza acidental, residual ou sazonal, pois ocorre em certos períodos do ano; ela precede a existência de uma globalização enraizada. Trata-se de um problema local, fruto de algum acidente, e considerada passageira, resultado do fato de que as pessoas não conseguiam se adaptar às mudanças da vida.

Entretanto com o passar do tempo e a persistência da situação, o que era presumido passageiro, passa a ser duradouro.⁶ A marginalidade, conside-

3. Esse livro foi publicado por ocasião do “Seminário Nacional sobre Pobreza Urbana e Desenvolvimento”, que ocorreu em Recife, de 04 a 07 de dezembro de 1978. Nessa obra, Milton Santos dedica sua análise aos processos responsáveis pela generalização da pobreza na escala mundial, ao mesmo tempo em que destaca as peculiaridades encontradas pelas sociedades periféricas – países em desenvolvimento.

4. SANTOS, Milton. *Pobreza Urbana*. São Paulo: UNESP, 2009, pp. 23-31.

5. Nessa obra, dedicada ao estudo do fenômeno da globalização, Milton Santos divide seu estudo em seis partes: (i) introdução, (ii) processo de produção da globalização, (iii) perversidade da globalização, (iv) relações entre economia, finanças e território, (v) descaminhos da racionalidade dominante e emergência de novas variáveis centrais, bem como o papel dos pobres na produção, (vi) conclusão com objetivo de apresentar um modelo de transição. É na terceira parte do livro que dedica um capítulo exclusivo para as definições de pobreza.

6. SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2002, p. 70.

rada como “uma doença da civilização”, é fruto do processo econômico da divisão do trabalho. Ela é um processo paralelo ao desenvolvimento econômico, pois a partir do momento em que o consumo se torna presente na vida das pessoas, também o fato de alguns indivíduos não terem condições de consumir fica evidente. Assim, os menos favorecidos economicamente são aqueles que não têm poder de compra, estando, portanto, excluídos do sistema.⁷

No instante em que a sociedade julga normal a impossibilidade de algumas pessoas poderem consumir e outras não, a pobreza passa a ser enxergada como um quadro que não pode ser extirpado das sociedades modernas. Essa “normalidade” gera a pobreza estrutural. Ela equivale a uma dívida social, não mais local, mas globalizada.⁸ As pessoas se habituem à existência da pobreza, sem se preocupar em erradicá-la.⁹ Ao contrário das outras duas primeiras fases da pobreza, na terceira fase, tanto o Estado como os próprios indivíduos não se sentem mais responsáveis pelos problemas sociais. Aquilo que era considerado como um pequeno acidente torna-se sólido e presente, e se conclui, equivocadamente, que combatê-lo constitui perda de tempo. É uma pobreza quase sem remédio, trazida não apenas pela expansão do desemprego, como também pela redução do valor do trabalho.¹⁰

No caso do Brasil, é possível afirmar que o país possui uma pobreza estrutural, pois, apesar de seu PIB¹¹ estar entre os 10 primeiros do mundo e apontar para a existência de riqueza, o índice de Gini¹² denuncia o elevado grau de desigualdade no quadro nacional. Dados estatísticos que evidenciam uma economia nacional em ascensão devem ser interpretados tendo em vista as dificuldades sociais enfrentadas pelo país, principalmente quando se aborda a questão da desigualdade entre ricos e pobres.¹³



7. SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2002, pp. 70-71.

8. Op. Cit., p. 69.

9. Op. Cit., p. 69.

10. Op. Cit., pp. 72-74.

11. O Brasil tem o 6º maior PIB do mundo. Dados disponíveis em: https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=17097, último acesso em 17/05/2015.

12. O Brasil é o quarto país mais desigual do mundo, segundo dados recentes apresentados pelo referido índice. Dados extraídos de: <http://observatorio-das-desigualdades.cies.iscte.pt/index.jsp?page=projects&id=123>, último acesso em 15/05/2015.

13. No Relatório de Desenvolvimento Humano (HDR – Human Development Report) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Brasil possui a quarta maior taxa de desigualdade social do mundo. Dados disponíveis em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR13%20Summary%20PT%20WEB.pdf>, último acesso em 17/05/2015.

Assim, passa-se de um quadro de pobreza para um quadro de verdadeira miséria aceito por todos. É exatamente nessa realidade de miséria que vivem as pessoas que estão em situação de rua. E é nesse momento que elas se tornam invisíveis aos olhos da sociedade e do Estado. Elas passam a fazer parte do cenário da cidade, perdendo completamente sua condição de seres humanos. Basta observar o grau de insensibilidade das pessoas que transitam nas calçadas quando se deparam com alguém remexendo o lixo para obter comida. Essa cena que deveria chocar o senso comum, passou a ser assimilada como rotina da nossa realidade.

Nesse momento, faz-se necessário traçar o caminho oposto: é preciso tornar essas pessoas que vivem nas ruas visíveis aos olhos da sociedade, reconhecendo sua condição humana, empoderá-las por meio do reconhecimento dos seus direitos para ser possível traçar um caminho de verdadeiro combate a essa pobreza estrutural.

Infelizmente, ainda são escassas as pesquisas sobre população em situação de rua, incluindo um levantamento sobre a quantidade de pessoas que vivem nessa situação. No entanto, considerando a cidade de São Paulo, que promoveu diversos censos, é possível verificar que o número de pessoas que se encontram nessa situação vem aumentando gradativamente nos últimos anos, conforme se verifica na tabela abaixo¹⁴:



Anos	Total	Em albergue	Nas ruas
1991	3.852	460	3.392
1994	4.449	1.749	2.800
1996	5.334	1.913	3.421
1998	6.453	3.416	3.037
2000	8.706	3.696	5.013
2003	10.394	6.186	4.208
2012	14.478	7.713	6.765

Fonte: Tabela elaborada a partir de dados apresentados em SPOSATI, Aldaiza. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo à população. In: Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília, 2009, p. 201, os dados foram complementados com o último censo realizado em 2011-2012.

No último censo¹⁵, realizado pela Fundação Escola de Sociologia e Política

14. SPOSATI, Aldaiza. O caminho do reconhecimento dos direitos da população em situação de rua: de indivíduo à população. In: Rua: aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua. Brasília, 2009, p. 201.

15. Por iniciativa da ex-prefeita Luiza Erundina, em 1991, foi realizado o primeiro censo na cidade de São Paulo, visando levantar dados sobre a população e posteriormente se pensar em uma política municipal. A pesquisa feita em 1991 deu origem ao livro "População de Rua: quem é, como vive, como é vista".

de São Paulo (FESPSP) mediante contrato estabelecido com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) da prefeitura de São Paulo, em 2012 a cidade contava com 14.478¹⁶ indivíduos nessa condição. Desse total, 6.765 encontrava-se na rua e 7.713 em centros de acolhida da capital.¹⁷

Outro aspecto relevante a ser considerado refere-se aos motivos que levam uma pessoa a viver nessa situação. As três principais causas apontadas nessa pesquisa são: o desentendimento com familiares (42%), demissão do trabalho (16,1%) e problemas com a justiça (6,6%).¹⁸

Essas circunstâncias reforçam a diversidade dessa população e o grau de complexidade que deve ser considerado ao se pensar no desenvolvimento de uma política pública eficaz ao combate à miséria das ruas.

Motivo	Porcentual
Desentendimento com familiares	42,0
Demissão do trabalho	16,1
Problemas com a justiça	6,6
Tentar a vida em São Paulo/emprego	6,3
Falecimento de familiar próximo	6,3
Separação conjugal	5,9
Despejo por falta de pagamento do aluguel	5,2
Processo de desapropriação da moradia	3,2
Problema de saúde	2,0
Viuvez	0,2
Outros motivos	2,3
Não lembra/não respondeu	3,9
Total	100

Fonte: FESPSP, 2011.



Diante desses dados, é possível perceber que as demandas que surgem podem ser de ordens variadas: jurídicas, assistenciais ou médicas. Em razão desse universo, é preciso considerar que, ao se pensar em uma política pú-

16. De acordo com informações preliminares da Prefeitura de São Paulo, o número aumentou para 15.906 no ano de 2015. Os dados ainda não foram compilados em forma de pesquisa, mas a informação foi extraída da notícia "Ruas de São Paulo ganham 1.428 novos moradores em 4 anos", de 08/05/2015, disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2015/05/08/ruas-de-sao-paulo-ganham-1428-novos-moradores-em-4-anos.htm>, último acesso em 17/05/2015.

17. Dados extraídos de: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo_1338734359.pdf, último acesso em 16/05/2015.

18. Gráfico extraído do censo realizado pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Paulo, disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/censo_1338734359.pdf, último acesso em 15/05/2015.

blica voltada a essa população, devem ser ponderados os motivos que a levaram a viver nas ruas e o seu perfil, para se evitar que novas violações de direitos ocorram. Ademais, a conjugação de esforços das mais diversas áreas para o oferecimento de um serviço pleno torna-se obrigatório.

2. A educação em direitos por meio da orientação jurídica: construindo o cidadão

O conceito de cidadania advém do latim *civitas*, que significa “cidade” e constitui o conjunto de direitos e deveres ao qual um indivíduo está sujeito em relação à sociedade em que vive. Para viver sua plena cidadania, a pessoa precisa ter consciência de seus direitos e deveres, além de se identificar com o espaço em que habita sentindo-se parte dele. A formação de cidadãos no Brasil sempre foi uma barreira a ser vencida em razão do contexto histórico marcado pela colonização, escravidão, como também alguns períodos de ditadura.

A relação entre a pessoa e o espaço que ocupa é um dos fatores importantes para a construção da consciência do cidadão. Nesse sentido, Milton Santos afirma que “quando o homem se defronta com um espaço que não ajudou a criar, cuja história desconhece, cuja memória lhe é estranha, esse lugar é a sede de uma vigorosa alienação” (MILTON SANTOS, 2007, p. 80). Dessa forma, pode-se afirmar que a alienação é uma das barreiras para o desenvolvimento dessa consciência. Por não se entender como a sociedade funciona, não se consegue compreender qual a função que se pode desempenhar nela.

A educação em direitos é um dos instrumentos que permite o exercício da cidadania e da democracia. Ao não oferecer condições para uma educação em direitos, o Estado afasta as pessoas da plena. Mais que titularizar um conjunto de direitos, é preciso ter consciência disso, trabalhar na sua construção, saber como efetivá-los e lutar para que todos tenham acesso à sua concretização. É uma das formas de promover a educação em direitos é por meio da orientação jurídica, conforme será exposto no item a seguir.



3. O atendimento jurídico voltado à população em situação de rua em São Paulo: visibilidade e empoderamento

Conforme exposto na introdução deste artigo, os dados apresentados decorrem da pesquisa desenvolvida na dissertação de mestrado em Direito intitulada “Acesso à justiça para a população em situação de rua: um desafio para a Defensoria Pública”, que consistiu no método de pesquisa de campo e realização de entrevistas para descrição do projeto de atendimento jurídico voltado à população em situação de rua oferecido pela parceria entre SEFRAS, DPU e DPESP.¹⁹

3.1. Fatos que antecederam o início do projeto

A primeira aproximação da DPESP ao movimento ligado à população em situação de rua ocorreu no 2º Encontro Nacional da População em Situação de Rua, em 2009.

Posteriormente, a DPESP participou do Seminário Nacional sobre os Direitos e Garantias em População em Situação de Rua, realizado em Brasília, nos dias 29 e 30 de novembro de 2010.²⁰ A partir desse Seminário²¹, a Comissão de Direitos Humanos do Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais dos Estados deliberou que uma das prioridades de atuação no ano de 2011 seria a elaboração de estratégias voltadas à efetivação dos direitos da população em situação de rua.

Em setembro de 2010, o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos da DPESP participou de reunião na sede da “Rede Rua”, em decorrência da qual foi aberto o Procedimento Administrativo n.º 078/2010, no qual se passou a acumular fatos, relatórios e demandas ligadas ao tema.

Em 23 de dezembro de 2010²², houve a celebração do Acordo de Coopera-



19. Os resultados completos dessa pesquisa podem ser encontrados na referida dissertação que está disponível na íntegra através do link: http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=16823

20. Importante frisar que depois do massacre da Sé em 2004, foram realizados diversos encontros sobre os direitos da população em situação de rua. Em 2009, houve o 2º Encontro Nacional da População em Situação de Rua, no qual foi elaborado o Decreto n.º 7.053/09. E em 2010, foi realizado o Seminário Nacional sobre Direitos e Garantias da População em Situação de Rua, oportunidade em que se estreitou a relação entre Defensoria e o movimento social dessa população.

21. Informações extraídas de: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/Semin%20a1rio%20Bras-c3%adlia..pdf>, último acesso em 17/05/2015.

22. Informações extraídas de: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/ACORDO%20COOPERA-C3%87%C3%83O%20M%20Moradores%20de%20rua..pdf>, último acesso em 17/05/2015.

ção entre o Ministério da Justiça e a DPESP, cujo objetivo foi a conjugação de esforços dos partícipes, com o fim de desenvolver e estruturar o “Programa de Atendimento Jurídico da População em Situação de Rua no Estado de São Paulo”, a ser desenvolvido pela DPESP com o apoio da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça.

A partir de então, a DPESP passou a participar de atividades relacionadas a essa população em parceria com os movimentos sociais ligados a essa temática. Assim, em 25 de maio de 2011, a DPESP integrou marcha pelo centro de São Paulo, abrindo as portas de sua sede aos manifestantes, ocasião em que se reafirmou o compromisso da instituição com a promoção dos direitos dessa população. E nos dias 09 e 10 de junho do mesmo ano, promoveu o 1º Seminário Estadual de Atendimento Jurídico à População em Situação de Rua, com a participação de defensores estaduais, assistentes sociais, psicólogos e estudantes. Após os debates desse seminário, foi realizada uma caminhada noturna pelo centro de São Paulo. Na oportunidade, os defensores entrevistaram pessoas em situação de rua para ouvir seus relatos e os principais problemas enfrentados; o principal destaque recaiu sobre a violência sofrida por essa população pela Guarda Civil Metropolitana (GCM) e sobre a precária situação dos abrigos municipais. Com base em tais relatos, o Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos formulou proposta ao Conselho Superior da Instituição, que resultou na edição da Deliberação CSDP n.º 230, de 20 de maio de 2011, que instituiu como atividade extraordinária “a prestação de assistência jurídica à população em situação de rua, em centros de atendimento, albergues ou outros estabelecimentos e serviços congêneres”.²³

Para operacionalizar essa atividade, foi celebrado Termo de Cooperação com o SEFRAS, que cedeu três salas situadas à Rua Riachuelo, nº 268, no Centro da cidade de São Paulo, para realização do atendimento.

É importante destacar que as primeiras etapas do projeto envolveram apenas a DPESP e alguns movimentos da sociedade civil, sem a presença da DPU. Além disso, o próprio Ministério da Justiça firmou convênio apenas com a Defensoria estadual. A ressalva a esse detalhe se faz necessária, uma vez que algumas violações de direitos sofridas por essas pessoas, que podem gerar uma demanda judicial, podem ser de competência da Justiça Fe-

23. Informações extraídas de: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=34011&idModulo=5010>, último acesso em 17/05/2015.



deral. Por isso, o que parece ser um simples detalhe, pode ser um obstáculo considerável no momento em que o atendimento é realizado.

A aproximação das duas Defensorias ocorreu pelo esforço de alguns defensores federais, que, paralelamente, estavam se articulando para a criação de um atendimento voltado a esse público. No painel intitulado “As ações da Defensoria Pública da União em Prol das Pessoas em Situação de Rua e das Vítimas de Hanseníase”, no 3º Encontro Nacional dos Defensores Públicos Federais²⁴, houve apresentação desse projeto, oportunidade em que foram apresentados os obstáculos iniciais para a formulação do atendimento específico a esse público.

A unidade da DPU, sediada na capital de São Paulo, editou a Ordem de Serviço nº 06, em 11 de janeiro de 2011, com o objetivo de criar Grupos de Trabalho para atender demandas específicas. Os grupos criados foram: (i) Grupo de Trabalho sobre Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, (ii) Grupo de Trabalho de Pessoas em Situação de Rua; (iii) Grupo de Trabalho de Presos Estrangeiros; (iv) Grupo de Trabalho de Pessoas em Situação de Trabalho Escravo; (v) Grupo de Trabalho de Refugiados. O estabelecimento desses grupos se deu em razão das peculiaridades desses casos e da ineficiência de uma resposta judicial. Cada um desses grupos ficou responsável pela verificação de características distintivas dessas situações e pela elaboração de propostas mais efetivas para o enfrentamento de cada uma delas. A atividade desse grupo (GT Rua) teve início com visitas realizadas em albergues e centros de assistência. Na maior parte dessas visitas, os defensores se colocavam à disposição para orientar juridicamente as pessoas. No entanto, a maior parte dos problemas relatados envolvia solicitação de vagas em albergues e queixas de violência policial (demandas de competência da justiça estadual). Diante dessa constatação, os defensores federais procuraram a DPESP para estudar uma parceria entre as instituições. Foi nessa oportunidade que esses defensores tiveram conhecimento do projeto que estava sendo desenvolvido pela DPESP e foi assim que foi firmado o convênio entre DPESP, DPU e SEFRAS.²⁵



24. Esse encontro ocorreu nos dias 04 e 05 de abril de 2013 em Brasília.

25. Nesse ponto, importante apresentarmos uma crítica: apesar das dificuldades estruturais e orçamentárias que se impõem à instituição Defensoria Pública (seja ela federal ou estadual), é inegável a ausência de diálogo entre os dois modelos. Ao se cogitar a criação de um atendimento especializado a uma determinada população, o primeiro passo é estabelecer contato entre ambos, uma vez que os atendimentos realizados envolvem demandas de competência da Justiça Estadual e da Federal. No caso analisado, houve uma feliz coincidência entre os agentes de cada uma das instituições (DPESP e DPU), no entanto, um trabalho como esse não pode ficar à mercê de um mero acaso. A crítica feita nessa pesquisa decorre da percepção do dia-a-dia no atendimento, pois não se viu um diálogo rotineiro entre defensores estaduais e federais, o que se notou foi um profundo diálogo entre os estagiários das duas instituições.

O atendimento oferecido por DPESP e DPU para as pessoas em situação de rua começou efetivamente em setembro de 2011 e foi pensado para atender e orientar essa população, traçando um perfil desses indivíduos e analisando os principais problemas enfrentados por eles. Esse atendimento conta com o apoio de defensores, de assistentes sociais e de estagiários das respectivas áreas. Diversos folhetos explicativos foram distribuídos em albergues e centros de assistência social na cidade de São Paulo com o objetivo de divulgar o atendimento.

3.2 Resultados do projeto

Os atendimentos foram registrados e geraram relatórios que permitem verificar o aumento da demanda desde o início do projeto, em setembro de 2011, até junho de 2013. A tabela a seguir permite a visualização do crescimento do número de atendimentos, que totaliza 69 iniciais em setembro de 2011 e 170 em junho de 2013. Verifica-se também o aumento de retornos: de 23 para 253. O aumento dos retornos é importante para se medir a confiança das pessoas atendidas no trabalho realizado.²⁶ Esse incremento pode decorrer do fato de o atendimento se tornar mais conhecido pelas pessoas, como também por ser realizado no SEFRAS, local amplamente procurado pela população de rua em razão da disponibilização do “Chá do Padre”²⁷ diariamente.



MÊS	ATENDIMENTOS INICIAIS	ATENDIMENTOS EM RETORNO	TOTAL
SET/11	69	23	92
OUT/11	41	32	73
NOV/11	25	35	60
DEZ/11	21	11	32
JAN/12	85	62	147
FEV/12	108	72	180
MAR/12	93	113	206
ABR/12	81	96	177
MAI/12	93	131	224
JUN/12	66	147	213
JUL/12	104	174	278
AGO/12	143	198	341
SET/12	88	191	279
OUT/12	106	245	351
NOV/12	69	134	203
DEZ/12	43	134	177
JAN/13	87	242	329
FEV/13	64	215	279
MAR/13	58	206	264
ABR/13	79	243	322
MAI/13	86	261	347
JUN/13	170	253	423
TOTAL GERAL	1779	3218	4997
MÉDIA	81	146	227

Fonte: Dados elaborados a partir do acompanhamento de sociólogo da DPESP e enviado por e-mail.

26. As tabelas foram extraídas de documento enviado por e-mail pelo defensor Carlos Weis, após a entrevista realizada no dia 17/05/2015, por isso os dados referem-se até o mês de junho de 2013.

27. O “Chá do Padre” é um espaço de proteção e acolhida da população de rua do centro da cidade de São Paulo ligado ao SEFRAS, é conhecido por servir diariamente, às 15h, o lanche da tarde que é pão com manteiga e chá.

Logo em seguida, os atendimentos são divididos entre aqueles realizados pela DPESP, pela DPU e pelo atendimento psicossocial. A partir de junho de 2013, o número de atendimentos realizados pela DPU supera o número relativo à DPESP. Esse aumento deriva da realização de atendimentos em albergues pela DPU em maio de 2013, em consequência das atividades comemorativas do Dia da Defensoria Pública (19 de maio). Os atendimentos em albergues fizeram com que muitas pessoas passassem a conhecer o projeto e procurassem o atendimento do SEFRAS. Esse crescimento continuou nos meses subsequentes.²⁸

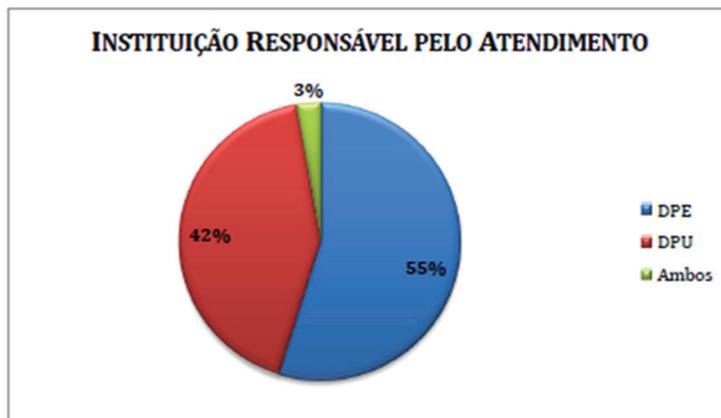
MÉDIAS MENSIS POR TIPO DE ATENDIMENTO			
Mês	DPE	DPU	PSICOSSOCIAL
SET/11	7	4	2
OUT/11	4	3	2
NOV/11	3	2	1
DEZ/11	4	2	1
JAN/12	9	3	3
FEV/12	15	5	6
MAR/12	13	5	5
ABR/12	11	7	7
MAI/12	12	7	6
JUN/12	15	7	9
JUL/12	14	7	10
AGO/12	15	12	10
SET/12	13	11	11
OUT/12	16	8	15
NOV/12	11	8	10
DEZ/12	10	12	13
JAN/13	14	15	12
FEV/13	16	11	12
MAR/13	13	14	10
ABR/13	12	12	12
MAI/13	15	16	13
JUN/13	15	28	11



Fonte: Dados elaborados a partir do acompanhamento de sociólogo da DPESP e enviado por e-mail.

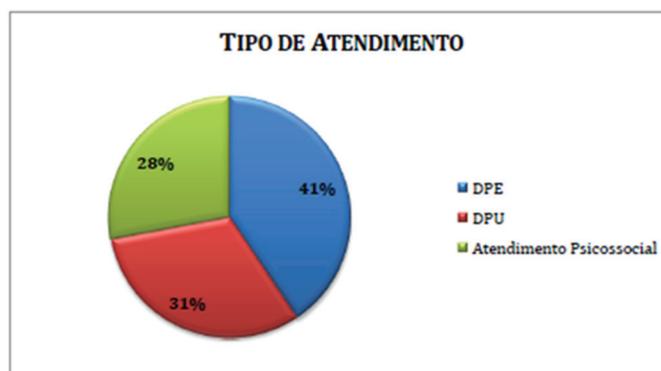
Na soma final dos atendimentos, as duas defensorias acabam apresentando um número total muito próximo (estadual com 1987, federal com 1543 e 98 atendimentos compartilhados), o que permite supor que o projeto não seria exitoso se contasse apenas com uma das instituições. A conjugação dos esforços das duas defensorias, bem como o fato de dividirem o mesmo local são fatores primordiais para a qualidade do atendimento oferecido a essas pessoas. O próximo gráfico demonstra a proximidade dos atendimentos realizados (55% pela DPESP, 42% pela DPU e 3% por ambas).

28. Essas observações foram possíveis em razão do trabalho que foi desempenhado como colaboradora voluntária no atendimento. No mês de maio, eram realizados em média 15 atendimentos por dia na sala da DPU, a partir de junho e julho esse número aumentou para 40 por dia.



Fonte: Dados elaborados a partir do acompanhamento de sociólogo da DPESP e enviado por e-mail.

A taxa de atendimentos realizados por assistentes sociais (28%) não é muito distante da taxa de atendimentos realizados pelos defensores (41% para a área estadual e 31% para a área federal). A presença de profissionais dessas outras áreas no atendimento reafirma a importância desses profissionais para a garantia de um atendimento pleno. O gráfico abaixo permite a visualização do equilíbrio entre os tipos de atendimento.



Fonte: Dados elaborados a partir do acompanhamento de sociólogo da DPESP e enviado por e-mail.

Por fim, em relação à natureza da demanda, verificamos que a principal envolve atendimento social (411), seguida de registro e emissão de documentos pessoais (261), e que é notável a quantidade de atendimentos que se resumem a uma orientação jurídica (171).

NATUREZA DA DEMANDA	
INCLUSÃO/EXCLUSÃO DE ALBERGUE	136
VIOLÊNCIA POLICIAL	9
ATENDIMENTO DE SAÚDE	43
ATENDIMENTO SOCIAL	411
BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO	141
REGISTRO/ DOCUMENTOS PESSOAIS	261
CÍVEL	200
CRIMINAL	158
FAZENDA PÚBLICA	15
FAMÍLIA E SUCESSÕES	21
INFÂNCIA E JUVENTUDE	6
ORIENTAÇÃO JURÍDICA	171
OUTROS	80
TOTAL	1652

Fonte: Dados elaborados a partir do acompanhamento de sociólogo da DPESP e enviado por e-mail.

Para fins de atualização dos dados (reitera-se que os números apresentados neste artigo decorrem da pesquisa desenvolvida em 2013), constatou-se que o número de atendimentos realizados em 2013 cresceu 43% quando comparado ao ano anterior. Em 2012 foi um total de 1.079 e em 2013 o número aumentou para 1.549 atendimentos iniciais. Quando computados os atendimentos de retorno, o percentual é elevado para 65% (de 2.276 retornos em 2012, para 4.592 em 2013).²⁹



O otimismo depositado no atendimento jurídico voltado à população em situação de rua em São Paulo deriva da análise de algumas características distintivas desse projeto: (i) decorre do convênio firmado entre os dois modelos de defensoria (federal e estadual); (ii) conta com a colaboração de dois movimentos sociais voltados a essa população: Movimento Rua e SEFRAS; (iii) oferece atendimento em parceria com profissionais de outras áreas (assistentes sociais); (iv) e obteve uma parceria importante com a Justiça Federal para tornar os processos judiciais mais céleres.

Considerações finais

Estudar esse projeto exigiu o levantamento de políticas públicas voltadas a essa população para se verificar a existência ou inexistência de projetos

29. Esses dados foram extraídos da página virtual de notícias da Associação Paulista de Defensores Públicos. Não se localizou dados mais recentes. Informações disponíveis em: <http://www.apadep.org.br/noticias/atendimento-especializado-populacao-em-situacao-de-rua-promovido-pela-defensoria-publica-de-sp-cresceu-40-no-ano-passado/>, último acesso em 19/05/2015.

semelhantes. Ocorre que esse estudo demonstrou que o Executivo, ao organizar suas políticas públicas, edita uma série de regras que dificultam a sistematização dessa política. O Decreto n.º 7.053/09 é apontado como marco legal, contudo há diversas outras normativas que envolvem serviços e benefícios voltados a essa população.³⁰ A existência de um emaranhado de normas também é constatada por Maria do Carmo Falcão ao afirmar que:

A política de assistência social no Brasil se mantém opaca, sem visibilidade, sem identidade, sem direção clara, germinando e proliferando uma caótica rede de instituições públicas produtoras de assistência e serviço social que se apresentam marginais até mesmo para seus agentes técnicos (MARIA DO CARMO FALCÃO, 1989, p. 123).

Apesar da dificuldade na sistematização dos programas existentes, verificou-se que a maioria tem cunho assistencial e não envolvem orientação jurídica.

Durante o debate ocorrido no Grupo de Trabalho sobre Clínicas de Direitos Humanos, durante o 8º Encontro da ANDHEP em abril de 2014, foi possível constatar uma série de iniciativas semelhantes ao projeto na cidade de São Paulo. Em especial, o trabalho desenvolvido pela Clínica de Direitos Humanos Luiz Gama do Centro Acadêmico XI de Agosto sobre a ouvidoria comunitária da população em situação de rua demonstrou a importância da articulação da faculdade de Direito em parceria com a sociedade civil como forma de constatar violações de direitos, promovendo a educação em direitos a essas pessoas e oferecendo um ambiente de confiança para realização de denúncias sobre abusos cometidos por membros do poder público e albergues. Também merecem destaques os outros trabalhos apresentados sobre a assessoria jurídica comunitária e centros de promoção de educação em Direitos Humanos, como por exemplo, o caso da Universidade Federal de Ouro Preto, que promove educação em direitos humanos para a população local e a Escola Popular de Educação em Di-



30. Destacam-se: Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) n.º 109, de 11 de novembro de 2009 que tipifica os serviços socioassistenciais em âmbito nacional; Instrução Operacional conjunta da Secretaria Nacional de Assistências Social (SNAS) e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) n.º 07, de 22 de novembro de 2010, que reúne orientações aos municípios e DF para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); Resolução da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) n.º 7, de 7 de junho de 2010, que pactuou critérios de partilha de recursos do cofinanciamento federal para a oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, ofertado no Centro de Referência para População em Situação de Rua em municípios com mais de 250.00 habitantes e DF; Portaria n.º 843, de 28 de dezembro de 2010, que dispõe sobre o cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua.

reitos Humanos em Fortaleza, dentre outros projetos de várias faculdades de Direito espalhadas pelo país. Apesar destes últimos não serem voltados especificamente à população em situação de rua, eles partem da mesma ideia de promoção da educação em direito para o pleno desenvolvimento da consciência da cidadania e empoderamento da pessoa.

Outras práticas exitosas que não foram apresentadas no referido encontro, mas que estão próximas ao exemplo estudado no presente trabalho, decorrem de projetos esparsos de iniciativa de algumas Defensorias estaduais.

Na Bahia, o trabalho intitulado “Atuação extrajudicial da Defensoria Pública do Estado da Bahia em favor da População em Situação de Rua de Salvador”³¹ apresenta a atuação da referida instituição, que teve início em 2011, para atender as demandas da população em situação de rua. De acordo com os dados apresentados nesse trabalho, foi possível notar que a maior parte das demandas são (i) ausência de documentação, (ii) ocorrência de violência policial, (iii) dificuldades de acesso à saúde, (iv) necessidade de monitoramento dos abrigos e casas de pernoite, entre outros. Os recursos humanos estavam restritos a apenas dois defensores estaduais, dois estagiários, um servidor administrativo e um motorista.³² Não há menção sobre a existência de um convênio com unidade da DPU e também não há registros da presença de profissionais das outras áreas como assistentes sociais.

No estado do Maranhão, nos dias 13 e 14 de junho de 2013, foi realizado na Universidade Federal do Maranhão o “Seminário Nacional de Acesso à Justiça da População em Situação de Rua”, organizado pelo Ministério da Justiça e Defensoria do Estado do Maranhão. Nesse seminário, houve a participação de defensores federais, uma vez que a DPU em São Luís firmou um convênio com a Defensoria Pública do Estado do Maranhão e com a Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís (SEMCAS), para prestação de orientação jurídica e defesa judicial para as pessoas em situação de rua.^{33, 34}

31. Esse projeto foi premiado no 10º Congresso Nacional de Defensores Públicos no Concurso de Práticas Exitosas.

32. Informações extraídas de: http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/13139/Fabiana_Mirand.Eva_Rodrigues.pdf, último acesso em 17/05/2015.

33. Informações extraídas de: http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15312:defensores-debaterem-direitos-das-pessoas-em-situacao-de-rua-no-maranhao&catid=79:noticias&Itemid=220, último acesso em 17/05/2015.

34. O convênio entre DPU do Maranhão, Defensoria Pública do Estado do Maranhão e Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social de São Luís foi inspirado no convênio paulista, uma vez que os defensores federais do Maranhão que participaram do Seminário promovido em São Luís foram os mesmo que participaram do painel de discussão no 3º Encontro Nacional dos Defensores Públicos Federais em abril de 2013. Em outras palavras, o êxito do projeto em São Paulo e o modelo de convênio entre as duas Defensorias serviram de exemplo para que outras unidades da DPU seguissem o modelo de atendimento jurídico somando esforços das duas defensorias.



No Rio Grande do Sul, em 04 de novembro de 2013, a DPU organizou o “Seminário Direito à Cidade: a efetivação das políticas públicas para a população em situação de rua”, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Nesse seminário, houve a participação da Escola de Enfermagem da UFRGS, do Movimento Nacional da População de Rua, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul.³⁵

O Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Pará também oferece uma atuação extrajudicial para a garantia do registro civil de pessoas que estão em situação de rua. O trabalho é desenvolvido em parceria com o Tribunal de Justiça do Estado, com o Instituto de Identificação da Polícia Civil e cartórios. Além da emissão de documentos, no atendimento oferece-se orientação em relação a benefícios sociais, como também, são realizadas visitas aos centros de acolhida da prefeitura para fiscalização do atendimento.³⁶

Em Alagoas, a Defensoria Pública do Estado, com iniciativa de estudantes da Universidade Federal de Alagoas, firmou convênio com participantes do Projeto Renascer, para promover o atendimento voltado à população em situação de rua.³⁷

A última iniciativa localizada refere-se à Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte que, em parceria com o Fórum Potiguar de População em Situação de Rua, atua na tentativa de implementar políticas públicas de efetivação dos direitos da população em situação de rua.³⁸ Até o momento da finalização do artigo, não se localizou nenhum tipo de atendimento voltado a essa população.

Todos esses exemplos, sejam em relação à criação de clínicas de promoção de direitos humanos em geral, sejam em relação à efetivação dos direitos das pessoas que estão em situação de rua, e até mesmo o caso estudado



35. Informações extraídas de: http://www.dpu.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18111:rs-promove-seminario-sobre-direitos-da-populacao-em-situacao-de-rua&catid=79:noticias&Itemid=220, último acesso em 17/05/2015.

36. Informação extraída de: http://www2.defensoria.pa.gov.br/portal/noticia.aspx?NOT_ID=1150, último acesso em 19/05/2015.

37. Informação extraída de: <http://www.alagoas24horas.com.br/876845/defensoria-publica-realiza-atendimento-moradores-de-rua/>, último acesso em 19/05/2015.

38. Informação extraída de: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/defensoria-publica-busca-efetivacao-de-politicas-para-populacao-em-situacao-de-rua/291027>, último acesso em 19/05/2015.

com mais aprofundamento na cidade de São Paulo, comprovam o tímido avanço na concretização da política pública no campo social.

Apesar de louváveis esses exemplos, constata-se uma clara fragmentação no planejamento e a realização de iniciativas esparsas. Apesar de estar previsto no Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, objetivos para a concretização dessa política, o mais simples deles que institui a contagem oficial da população em situação de rua não é realizado com periodicidade. Note-se: não existem números oficiais suficientes sobre a existência dessas pessoas.

Em razão do exposto, questiona-se: como pensar em uma política pública eficaz e bem articulada, se essas pessoas permanecem invisíveis? Como promover a cidadania e o empoderamento dessas pessoas se elas não existem aos olhos da sociedade? Por que muitas dessas iniciativas decorrem apenas da atuação da Defensoria Pública, de movimentos sociais e de algumas universidades? Qual atuação de destaque o Poder Público vem promovendo que ultrapassa o viés meramente assistencial?

O presente artigo não é capaz de responder a todas essas questões, e não foi por acaso que logo na introdução foi afirmado que se trata de uma pesquisa de longo prazo. Também não foi por mero acaso que Milton Santos foi escolhido como referencial teórico para essa pesquisa, uma vez que, desde a década de 1970, o referido autor critica as pesquisas e os dados esparsos sobre o tema da pobreza e miséria. A ausência de sistematização dos dados e a incapacidade de analisar a questão sobre o viés político e sociológico, e não apenas numérico, acarreta interpretações incoerentes, incompletas e insensíveis sobre o problema da pobreza estrutural.

De todo modo, enquanto não houver uma somatória de esforços entre Poder Público (Executivo e Legislativo), Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário, com vistas a institucionalização e expansão da assistência jurídica e educação em direitos voltada à população em situação de rua, colocando em prática as previsões contidas no Decreto nº 7.053/2013, a atuação no campo social continuará esquizofrênica e acéfala.



Referências bibliográficas

ALMEIDA, Guilherme de. *Acesso à justiça, direitos humanos e novas esferas da justiça*. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 2, n. 1, jan-jun 2012, pp. 83-102.

AMARAL, Denise Perroud. *A rede de atenção a população em situação de rua: possibilidades de interferência na definição e concretização de uma política pública na cidade de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

BRANDÃO, Juliana Ribeiro. *Percepções sobre o acesso à justiça: olhares dos usuários da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. Dissertação de mestrado em Direitos Humanos da Faculdade de Direitos da Universidade de São Paulo, 2010,

COSTA, Daniel de Lucca Reis. *A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua*. Dissertação de Mestrado em Antropologia na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2007.

CUNHA, Júnia Valéria Quiroga da; RODRIGUES, Monica. *Rua: aprendendo a contar: pesquisa nacional sobre a população em situação de rua*. Brasília: MDS, 2009.

FALCÃO, Maria do Carmo; SPOSATI, Aldaíza; TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

MORAES, Ana Carvalho Ferreira Bueno de. *A Defensoria Pública como instrumento de acesso à justiça*. Dissertação de Mestrado em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

REIS, Daniela Santos. *O sistema de informação da situação de rua – SISRUA – uma contribuição para a política de assistência social na cidade de São Paulo*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

RIBAS, Luciana Marin. *Acesso à justiça para a população em situação de rua: um desafio para a Defensoria Pública*. Dissertação de Mestrado em Direito na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2014.

_____. *Atendimento jurídico para a população em situação de rua na cidade de São Paulo*. Artigo publicado nos anais do VIII Encontro da ANDHEP em 2014, no GT 02 – Clínicas de Direitos Humanos, pp. 396-415. Disponível em: <http://andhep.org.br/anais/arquivos/VIIIencontro/GT02.pdf>

SADEK, Maria Teresa. *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

_____. *Pobreza Urbana*. São Paulo: UNESP, 2009.

_____. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SINHORETTO, Jacqueline. *A justiça perto do povo: reforma e gestão de conflitos*. São Paulo: Alameda, 2011.

SNOW, David A. *Desafortunados: um estudo sobre o povo da rua*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei. *População de rua: quem é, como vive, como é vista*. São Paulo: Hucitec, 1992.

YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. California: Sage Publications, 2003.

