

Public policies and homeless people: rights, assistance and negligence

Políticas públicas e moradores de rua: direitos, assistências e negligências

JULIANA ABONIZIO^a

JULIANO BATISTA DOS SANTOS^b

Resumo

O presente artigo é uma análise dos direitos que tratam exclusivamente das políticas públicas sociais elaboradas e orientadas ao atendimento das pessoas em situação de rua no Brasil, com foco na cidade de Cuiabá, capital do estado de Mato Grosso. Para a sua elaboração, debruçamo-nos sobre o ordenamento jurídico que regulamenta tais questões em todo o território nacional com o objetivo de, em um primeiro momento, conhecer na íntegra os direitos da população de rua para, em seguida, após conversas com moradores de rua, visitas às instituições de acolhimento e entrevistas informais com servidores públicos estaduais mato-grossenses e municipais cuiabanos, identificar e apontar quais desses direitos estão disponíveis e quais são negados e/ou negligenciados no município de Cuiabá.

Palavras-chave: moradores de rua, cidade, vulnerabilidade

Abstract

This paper is an analysis of the rights emanating from the social public policies created within the service provided to homeless people in Brazil. The paper focuses on the city of Cuiabá, capital of the state of Mato Grosso. We look at the legal system that regulates these issues throughout the national territory. Our first aim is to have a full understanding of the rights of the homeless population. Then, following conversations with homeless people, visits to host institutions and informal interviews with state civil servants in Mato Grosso and Cuiabá municipality, we aim at identifying and indicating which of these rights are available and which are denied and/or neglected in the municipality of Cuiabá.

Keywords: homeless people, city, vulnerability

^a Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e Universidade Federal de Mato Grosso, Brasil. Contacto: abonizio.juliana@gmail.com

^b Universidade Federal de Mato Grosso e Instituto Federal de Mato Grosso, Brasil. Contacto: julianojobs@gmail.com

1. Introdução

No Brasil, antes da Constituição de 1988, o problema da pobreza extrema materializada na figura dos moradores de rua nunca havia sido tratado com a devida atenção. Após e graças ao respaldo de nossa atual Carta Magna^[1], mais por iniciativa das pessoas em situação de rua e ONG do que pelo governo, as políticas públicas sociais começaram a ser pensadas, exigidas e praticadas pelos poderes públicos. Para sermos mais exatos, é na virada da década de 1990 que surgiu «um verdadeiro movimento de busca da cidadania da população de rua, com base na sua participação direta» (Pousa, 2011, p. 2).

A pressão dos movimentos sociais levou o Governo Federal, em 1993, a regulamentar a questão da Assistência Social em todo território nacional através da criação da Lei n.º 8.742/1993, mais conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)^[2], que, na essência, visa garantir a proteção social por meio da segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), da segurança de acolhida e da segurança de convívio ou vivência familiar (Lei n.º 8.742, 1993).

A LOAS, na organização da Assistência Social para o enfrentamento à pobreza, define em seus artigos 12.º, 13.º e 15.º, respectivamente, as competências da União, dos estados e dos municípios, que, apesar de serem as mais variadas, convergem para um mesmo objetivo: atender, da melhor maneira possível, a população que se encontra em situação de vulnerabilidade social, seja ela qual for.

Entre os grupos contemplados na LOAS, mais precisamente em seu art.º 23, §1.º, inciso II, estão as pessoas em situação de rua que, conforme a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais do Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS) (2014), são consideradas vulneráveis sociais de média complexidade, classificação que lhes garante direitos específicos por meio de um ordenamento jurídico próprio.

Neste artigo, discutimos não apenas a legislação federal brasileira, mas também a estadual mato-grossense e a municipal cuiabana a respeito do tema «direitos dos moradores de rua», visando compreender as obrigações dos órgãos públicos em todas as esferas de poderes da União. Para tanto, optamos,

¹ Após sua redemocratização em 1988, o Brasil tornou-se oficialmente uma *res-pública*: República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal. Um Estado Democrático de Direito composto por três poderes independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

² A LOAS, posteriormente, sofre duas alterações: uma em 2005 com a Lei n.º 11.258 e outra em 2011 com a Lei n.º 12.435.

em um primeiro momento, como metodologia à investigação, por uma análise minuciosa dessas leis e dos dados censitários do último *Relatório do Serviço de Abordagem Social* (2017b) da prefeitura de Cuiabá, voltados tão-somente às pessoas que moram/vivem nas ruas da capital.

Em seguida, fomos às ruas conversar com alguns de seus moradores para saber suas opiniões sobre a rede de atendimento que lhes é destinada. Também conversamos com servidores públicos estaduais e municipais envolvidos no atendimento a esses vulneráveis, sob a condição de anonimato quanto a origem das informações sobre as condições e funcionamento da rede de acolhimento. Paralelamente às análises e conversas, visitamos as instituições de assistência social destinadas às pessoas que perambulam e dormem pelas ruas de Cuiabá, a fim de conhecermos pessoalmente os serviços ofertados no município e a maneira como ocorrem os acolhimentos.

2. Da legislação nacional, estadual de Mato Grosso e municipal de Cuiabá

O financiamento de ações, projetos, serviços e programas socioassistenciais é, segundo a LOAS, de responsabilidade das três esferas do poder. A diferença essencial é que à União cabe legislar, aos estados assessorar e aos municípios executar as políticas de assistência social de combate à miséria, bem como buscar parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

O Conselho Nacional de Assistência Social, «órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação do Plano Nacional de Assistência Social» (Lei n.º 8.742, 1993, p. 6), entende que os serviços socioassistenciais são para o enfrentamento à pobreza e que seu sucesso depende da articulação e da participação dos organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.

Apesar de a LOAS determinar a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 1993, é apenas em 2004, onze anos depois, que ela é elaborada e apresentada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que, após analisá-la em discussões coletivas e adequá-la ao que se julgou mais profícuo, a sancionou por meio da Resolução n.º 145 (MDS, 2004; MDS, 2005b).

Acredita-se que os prejuízos sociais causados por essa demora são imensos e ocorreram devido à falta de orientações sobre como proceder à implantação da LOAS nos estados-membros e municípios. A ausência de clareza dos

caminhos a trilhar e dos objetivos a alcançar levou a administração pública ora a arbitrariedades nas decisões sobre o que fazer ou não, ora a inércia na forma de omissão. Com a aprovação da PNAS, ocorre a regulamentação da Política Pública de Assistência Social e da Gestão da Política Nacional de Assistência Social, que deixa bem claras as finalidades, as obrigações, as responsabilidades e as metas de cada uma das esferas do poder, permitindo avanços significativos na organização e prestação dos serviços propostos.

Das muitas contribuições da PNAS, duas merecem ser aqui comentadas. São elas: a definição dos usuários com direito de acesso aos benefícios oferecidos pelas políticas sociais e a definição dos tipos de proteção social e o seu público alvo. A primeira é importante porque impede (ou tenta impedir) seleções aleatórias, subjetivas ou fraudulentas de usuários; a segunda especifica o que é de responsabilidade dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)^[3] e o que é de responsabilidade dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)^[4], de modo a evitar (ou diminuir) a recusa de atendimentos.^[5]

A PNAS «busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado» (MDS, 2005b, p. 13). A ideia é dar visibilidade a setores da nossa sociedade tradicionalmente excluídos e/ou considerados invisíveis, como também, dada a clareza dos princípios e das diretrizes postas pela PNAS, desconstruir o paradigma de que as políticas públicas sociais são práticas disfarçadas de clientelismo, de assistencialismo ou de caridade para a manutenção de currais eleitorais.

O problema é que a PNAS, ao buscar contemplar todos os grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, acabou produzindo redações muito genéricas. Não há dúvidas de que nela a universalização do direito de

³ «O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias» (Lei n.º 8.742, 1993, p. 3).

⁴ «O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial» (Lei n.º 8.742, 1993, p. 3).

⁵ Em 2009, o Decreto Federal n.º 7.053 determinou em seu art.º 7.º, inciso XII, a implantação dos Centros de Referência Especializados no atendimento da população em situação de rua, mais conhecidos como Centros Pop (MDS, 2009a).

acesso às políticas sociais é uma assertiva. O mesmo já não se pode dizer sobre a padronização nos atendimentos destinados ao resgate social, pois, na prática, as especificidades de cada grupo e de cada indivíduo mostraram-se distintas, por uma razão muito simples, as necessidades mudam conforme às situações.

Ser (ou estar) em situação de vulnerabilidade implica em igualdade de direitos e não igualdade de auxílios, ou seja, cada caso deve ser analisado em sua particularidade caso se pretenda ações socioassistenciais mais proveitosas. Sendo assim, torna-se necessário criar legislações específicas para cada grupo de vulneráveis de modo a atendê-los adequadamente, oferecendo-lhes a proteção e os benefícios a que fazem jus.

No caso dos moradores de rua — grupo que constitui o foco de nossa análise —, a preocupação em edificar normativas a seu favor começou com a sanção do Decreto s/n.º em 25 de outubro de 2006 que deliberou a criação do «Grupo de Trabalho Interministerial – GTI, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua» (MDS, 2006a, p. 1).

O resultado desses estudos levou, em 2009, à elaboração e à publicação do Decreto n.º 7.053 que «Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento» (MDS, 2009a, p. 1) — normatização institucional de direitos políticos que se configurou em meio às demais legislações como a maior conquista até então na luta pela defesa, proteção e resgate dos moradores de rua.

Entre as benesses do decreto está o parágrafo único do art.º 1.º, que contém claramente duas intenções: mostrar, antes mesmo da leitura dos demais dispositivos, o que a federação entende (e conseqüentemente as outras esferas de poder devem entender) como sendo moradores de rua e, ao mesmo tempo, oferecer subsídios teóricos para se evitar obscuridades que possam causar injustiças em relação a quem é ou não morador de rua, impedido, por exemplo, em caso de engano, o acesso a direitos. De acordo com o decreto, fica estabelecido o seguinte:

Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (MDS, 2009a, p. 1)

O Decreto n.º 7.053/2009 normatizou no âmbito jurídico o uso da nomenclatura «população em situação de rua», anteriormente denominado no Direito como «morador de rua» ou «sem-teto urbano». A tutela garantida por essa definição «busca colocar o indivíduo que se encontra nestas condições em uma situação de temporariedade ou transitoriedade de vida, representado através da locução ‘em situação [de]’» (Pousa, 2011, p. 14).

Há inúmeras nomenclaturas para se referir aos moradores de rua, algumas mais e outras menos usuais, umas mais aceitas e outras nem tanto devido ao tom estereotipado. Na verdade, a utilização da nomenclatura está muito associada ao ambiente de onde se fala, com e para quem se fala. Na Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, a definição utilizada é *homeless*, que em tradução livre significa «sem casa», termo que na língua portuguesa provoca uma enorme confusão dado que para nós «sem casa» é entendido como «sem propriedade imobiliária» e não como morador de rua⁶.

Anteriormente ao Decreto n.º 7.053/2009 no Brasil, a imprecisão da nomenclatura para a identificação de desabrigados, ou pior, as múltiplas definições que semanticamente divergem uma das outras, operaram, muitas vezes, como óbice, levando os responsáveis pela implantação de políticas públicas à omissão de obrigações respaldada na égide da dificuldade de interpretação e da falta de consenso causada pela variedade de significados de tantas nomenclaturas, impedido a «criação de normas protetivas, específicas para o segmento, capazes de acompanhar o perfil e as características desta população» (Pousa, 2011, p. 1).

Outras legislações voltadas à população de rua se somam a Constituição de 1988, a LOAS, a PNAS e ao Decreto n.º 7.053/2009. Legislações que, mesmo não fazendo parte do cerne das políticas públicas sociais destinadas aos moradores de rua, são, com certeza, muito importantes também e, em alguns casos, são até indispensáveis.

Junto às quatro normativas principais, acima mencionadas, há também a Medida Provisória n.º 2.220/2001, a Portaria n.º 381/2006 do MDS, as Resoluções n.º 269/2006, n.º 109/2009, n.º 09/2013 e n.º 14/2014 do CNAS, a Instrução Operacional conjunta n.º 07/2010 da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), e a Resolução n.º 07/2010 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Apesar da

⁶ No Brasil, morador de rua ou pessoa em situação de rua refere-se a qualquer sujeito que, devido à falta de residência (alugada, financiada ou própria), faz das ruas e demais espaços públicos a sua morada, a sua casa.

particularidade de cada uma, o seu conjunto forma um emaranhado jurídico que busca, por um lado, garantir a proteção e acesso à dignidade humana, e por outro, evitar lacunas omissivas e restritivas aos direitos.

Mesmo com todas as conquistas, um problema ainda persiste e preocupa os defensores das políticas sociais, os movimentos sociais e os próprios moradores de rua. Tal problema é que os decretos, as resoluções, as portarias e as instruções que objetivam benefícios à população de rua ainda não foram convertidos em lei, o que significa que, a qualquer momento, por iniciativa do Poder Executivo Federal, as poucas normas existentes podem ser revogadas, fazendo com que anos de reivindicações e lutas sejam perdidos.

Saindo da esfera federal e entrando na esfera estadual, mais especificamente em Mato Grosso,^[7] descobrimos que não há nenhuma legislação em vigor voltada à população de rua, não há nenhuma regulamentação de lei estadual que garanta o atendimento e os devidos direitos a esse grupo, conforme exigem a LOAS e o Decreto n.º 7.053. A única coisa que existe no estado sobre o tema, de iniciativa da deputada Janaína Riva, é o Projeto de lei n.º 57/2016,^[8] que se encontra em análise e tramitação na Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania (CCJ) da Assembleia Legislativa.

O projeto da deputada baseia-se no artigo 42.º da Constituição Estadual de 1989 para propor a «Política Estadual para a População em Situação de Rua no Estado de Mato Grosso» (Projeto de lei n.º 57, p. 01). Sua redação é praticamente uma cópia do Decreto Federal n.º 7.053/2009, só que menor e adaptada à realidade e às capacidades do estado mato-grossense para o cumprimento dos princípios, diretrizes e objetivos estabelecidos.^[9]

Partindo da esfera estadual para a municipal, pensando exclusivamente a cidade de Cuiabá, encontramos situação similar ou ainda mais precária. Não existe nenhuma lei municipal que institua uma política pública voltada aos

⁷ Localizado na região centro-oeste do Brasil, o Mato Grosso é terceiro maior estado-membro da federação. Sua principal atividade econômica é o agronegócio. Atualmente possui cerca de 3,2 milhões de habitantes distribuídos em 141 municípios. Sua capital é Cuiabá. Cidade fundada em 1719 e cujas arquiteturas colonial portuguesa e neoclássica resistem ao tempo. Seu principal cartão de visitas é o Pantanal. Entre seus muitos símbolos culturais destacam-se os autóctones (índios de diversas etnias), a viola de coxo (instrumento musical), a cabeça de Pacu (prato típico da região), e o cururu e siriri (danças criadas por ribeirinhos).

⁸ Despacho na Secretaria de Serviços Legislativos de Mato Grosso: Protocolo n.º 550/2016 e Processo n.º 150/2016.

⁹ Dizer que o projeto é quase uma cópia do Decreto n.º 7.053/2009 não deve ser entendido como uma crítica, pelo contrário, sua utilização como pano de fundo é uma excelente estratégia para conseguir na CCJ a sua aprovação.

moradores de rua, como também não existe nenhum projeto de lei engavetado ou tramitando na Câmara dos Vereadores — ausência que abre brechas para omissões de responsabilidades que tendem a agravar a já precária condição de existência de quem vive nas ruas e não tem praticamente nada, a não ser o próprio corpo que registra em si as dificuldades do cotidiano e cuja expressão parece implorar por dignidade, respeito e descanso.

Viver nas ruas é fazer do corpo a própria casa, como uma espécie de casulo em que não há pupa e nem proteção contra os perigos naturais; há apenas metamorfoses, uma «(des)evolução» que aos poucos degenera o corpo, que, diferentemente das tralhas carregadas em malas e mochilas, ou em carrinhos e sacos improvisados, é a única coisa que não pode ser tomada à força, impedimento que leva os mais intolerantes a apelar para outros mecanismos de coerção como violência, humilhação, restrição e higienização, e em alguns casos, até mesmo assassinatos.^[10]

Resgatar, recuperar e reinserir os moradores de rua na sociedade são obrigações do poder público. No entanto, enquanto elas não são cumpridas, tal poder deve garantir proteção e dignidade da pessoa humana. Nessa batalha diária, os municípios são a linha de frente e os responsáveis pela implantação da PNAS. Em Cuiabá, essa responsabilidade é da Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano (SMASDH), que ainda não conseguiu implementá-la em sua totalidade, ora pela mudança de gestão, ora pela falta de mão de obra, ora pela escassez de recursos financeiros. Além disso, os serviços disponíveis não são suficientes para atender a demanda, fato que impede os servidores de exercerem com eficácia as suas funções.

A PNAS tem como objetivo geral assegurar o acesso dos moradores de rua às políticas sociais por meio de serviços, benefícios, programas e projetos realizados de forma intersetorial, transversal e interdisciplinar (BRASIL, 2005b). Acontece que teoria (o que deve ser) e prática (o que é) são às vezes incompatíveis e adequar uma à outra não é tarefa fácil, nem mesmo nas epistemes. Nesse sentido, cabe aqui perguntarmos: quais são os serviços socioassistenciais que a legislação em vigor exige que os municípios cumpram? Quais desses serviços são (de fato) oferecidos pela prefeitura de Cuiabá?

¹⁰ A violência às pessoas que moram nas ruas é tão grande e frequente que em 19 de agosto de 2004, na região da Praça da Sé em São Paulo, vários moradores de rua foram brutalmente agredidos a pauladas, pedradas e marretadas. Ao final da barbárie seis deles faleceram. O Massacre Sé, como ficou conhecido, motivou a criação do Dia Nacional de Luta da População em Situação de Rua, que ocorre na mesma data dos homicídios, como uma forma de lembrar o massacre e para refletirmos sobre o modo como eles são tratados pela sociedade.

Todo o cidadão em situação de vulnerabilidade tem, de acordo com a PNAS, o direito à garantia de sua promoção social mediante a oferta de atendimentos em redes de acolhida e serviços. Segundo a PNAS, na parte que trata exclusivamente dos moradores de rua, a rede de acolhida destinada deve ser composta por CREAS, Centro Pop, albergue e restaurante popular, sendo que os serviços oferecidos devem ser basicamente abordagens de rua e encaminhamentos.

Em Cuiabá existem dois CREAS, nenhum Centro Pop, três albergues e dois restaurantes populares. Os CREAS são o CREAS Centro localizado na Rua Regis Bittencourt, n.º 384 no bairro do Porto, e o CREAS Norte que fica na Av. 01 esquina com a Av. 03 no bairro Morada do Ouro. As responsabilidades do CREAS estão prescritas em um conjunto de normativas que fundamentam sua criação e competência no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a população de rua enquadra-se no serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade cuja função é atender «às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos» (MDS, 2005b, p. 38). Essa definição gera confusões de interpretação e dúvidas, pois, mesmo que o morador de rua tenha todos os vínculos rompidos, a tipificação do serviço, segundo o ordenamento jurídico do CREAS, não muda de média para alta complexidade.

O serviço especializado para pessoas em situação de rua, ofertado pelos CREAS, tem como finalidade «assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida» (MDS, 2014, p. 40). A preferência recai sobre projetos que levem à reinserção e garantam a permanência desses sujeitos na sociedade.

Além do CREAS, o morador de rua também pode contar com o Centro Pop, mas não em Cuiabá. Em todo o estado de Mato Grosso existem apenas dois Centros Pop, um na cidade de Várzea Grande e o outro em Rondonópolis. A prefeitura de Cuiabá, em meados de 2013, inaugurou seu primeiro Centro Pop no Centro Norte da Capital, na Rua Pedro Celestino s/n.º, área com grande concentração de comerciantes, ambulantes, transeuntes, turistas, moradores de rua e dependentes químicos.

Por pressão da Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL) e da Associação de Moradores Locais, o Centro foi fechado em 2014 com a promessa de ser reaberto em outro lugar: promessa não cumprida até o momento (novembro de

2017). O argumento da associação de moradores e de representantes do comércio central é que, com a instalação do Centro Pop, a quantidade de usuários de drogas cresceu no entorno e com eles o número de delitos (roubos e furtos, principalmente), o que afetou de modo considerável os lucros dos comerciantes e trouxe muita insegurança aos moradores da região (Centro Pop, 2013; Deus, 2014).

Com o fechamento do Centro Pop, quase todos os serviços oferecidos por ele foram encerrados, com exceção dos serviços de acolhimento que passaram a ser de responsabilidade do CREAS Centro. Na tentativa de reabrir o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua no Centro Sul de Cuiabá e voltar a oferecer os serviços a que os moradores de rua têm direito, conforme determina a lei, a prefeitura esbarrou novamente no medo e preconceito dos munícipes que, após se mobilizarem e buscar apoio junto às autoridades, conseguiram impedir à sua reabertura (Ramires, 2016).

Na capital, os albergues disponíveis à população de rua são a Casa de Abrigamento Porto na Rua Coronel Benedito Leite, n.º 637 no bairro do Porto, o Albergue Municipal Manoel Mirágua na Rua Istambul, n.º 02 no bairro Bordas da Chapada e o Albergue Distrito da Guia na rodovia Helder Cândida (ou Estrada da Guia) quilômetro 7. Os dois primeiros são administrados e subsidiados pela prefeitura de Cuiabá e o último, apesar de subsidiado pelo município, é administrado pela Associação Terapêutica e Ambiental Paraíso.

Cada albergue tem capacidade para 50 sujeitos, disponibilidade insuficiente para atender a demanda¹¹, situação que se torna ainda mais grave se considerarmos não só os sujeitos que procuram por abrigos como também os sujeitos que os rejeitam veementemente sob várias alegações: não adaptação às regras; maus-tratos causados por servidores; risco de perder o seu território¹²; proibição de animais de estimação (cão, gato e *hamster*); medo de perder a guarda dos filhos, entre outros argumentos, dentre os quais destacamos a falta de desejo.

¹¹ De acordo com a Secretaria Municipal da Assistência Social e Desenvolvimento Humano (SMASDH) da prefeitura de Cuiabá, ao final do ano de 2017, contabilizou-se, formalmente, 283 indivíduos em situação de rua na capital mato-grossense. Todavia, ainda segundo a SMASDH, se se considerar os moradores de rua que preferem o anonimato e a invisibilidade, o número total pode chegar a 800 pessoas ou mais (Cuiabá, 2017b).

¹² Território aqui refere-se ao espaço urbano que o morador de rua normalmente utiliza em seu dia a dia para sobreviver.

Para eficiência do funcionamento dos albergues, seria necessário escutar os possíveis beneficiados a fim de que estes sejam locais agradáveis, apesar da rigidez, mesmo necessária, das regras de convivência.

Destacamos ainda a localização dos albergues como um ponto importante a ser pensado. Dos três albergues municipais em Cuiabá, dois (o Manoel Mirágua e o da Estrada da Guia) estão muito afastados da região central que, historicamente, concentra o maior número de moradores de rua. Suas localizações contrariam a legislação vigente que exige a instalação de casas de acolhimento nas áreas com maior concentração de vulneráveis em situação de rua. No caso do Albergue Distrito da Guia, a situação é ainda mais grave, pois além de ficar fora do município, ele não oferece ao albergado transporte para retornar à cidade, obrigando muitos deles, na ausência de recursos financeiros próprios, a pedirem carona na rodovia ou a caminharem por 7,7 km até a entrada mais próxima de Cuiabá.

Quanto aos restaurantes populares, existem dois na capital: o Restaurante Popular Prato Cheio, subsidiado pelo Estado, e o Restaurante Popular de Cuiabá, subsidiado pelo município. Ambos foram criados com o intuito de atender preferencialmente pessoas em situação de vulnerabilidade econômica. Porém, em nenhum deles há restrições que impeçam qualquer outro cidadão de usufruir do serviço nutricional oferecido, o que significa que, na prática, todos têm direito às refeições, desde que pague a taxa devida.

O Restaurante Popular Prato Cheio serve em média 500 pratos por dia a um custo individual e acessível, inclusive aos moradores de rua, de R\$ 1,65. Ele funciona de segunda a sexta-feira, das 11 às 13 horas, exceto feriados. Normalmente, cada refeição é composta de 7 itens, sendo o arroz, o feijão, a carne, a salada, a sobremesa e o suco obrigatórios. O espaço disponível às refeições é composto de 20 mesas com 4 cadeiras cada, o que dá um total de 80 pessoas sentadas e muito bem acomodadas — sem apertos, sem empurrões e nem tropeços.

Do lado de fora do refeitório, na parte interior e às vezes exterior do estabelecimento, longas filas se formam. Porém, o acesso ao restaurante não demora. A média de espera, com base nas oito vezes em que lá estivemos, é de aproximadamente 17 minutos. Outras vantagens do restaurante são a acessibilidade às pessoas com deficiência (ou PCD) e a sua localização: Rua Baltazar Navarros, n.º 567 no Bairro Bandeirantes, área central de Cuiabá próxima a «dois pontos de grande concentração de pessoas vulneráveis, o Serviço Nacional de Emprego (SINE) e o Pronto-socorro de Cuiabá» (Pereira, 2017, p. 1).

O Restaurante Popular de Cuiabá, localizado na Rua Barão de Melgaço, n.º 3.061, próximo a Câmara do Vereadores, na região Centro Sul da cidade, alimenta por dia de atendimento cerca de 400 pessoas de segunda a sexta-feira, entre 11 e 14 horas, salvo feriados. Nele, dificilmente se formam filas, as refeições seguem o mesmo padrão do Prato Cheio e o ambiente onde se come tem 156 lugares com bancos espaçados suficientemente um dos outros para o conforto de todos.

O problema é que o restaurante popular municipal tem um preço considerado alto pelo público-alvo. Cada refeição sai a um custo de R\$ 4, valor certamente não acessível a todos, principalmente aos que se encontram abaixo da linha da pobreza. Outra desvantagem é o fato de o refeitório situar-se no primeiro andar, o que compromete sua acessibilidade, já que não há rampa e o elevador está constantemente inoperante, ou em eterna manutenção como costumam brincar os potenciais usuários.

Sobre os serviços de abordagem de rua, de responsabilidade do CREAS, vale ressaltar que os mesmos não ocorrem na frequência que deveriam, aliás as abordagens quase nunca ocorrem. Seus funcionários ficam mais à disposição para atender as reclamações que chegam na ouvidoria da prefeitura do que, prontamente, dispostos a resgatar pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Ações do gênero não são vistas com bons olhos por alguns agentes de abordagem social. Segundo eles, que pediram para não serem identificados, as ações que visam atender as denúncias da ouvidoria têm mais caráter higienista do que humano, uma vez que a ideia é dar uma aparência agradável à cidade e ao mesmo tempo mostrar serviço aos munícipes.

Já com relação aos encaminhamentos a notícia é boa, pelo menos no papel. Segundo a legislação, cabe ao CREAS encaminhamentos para quase tudo: para retirada de documentos, para a participação em projetos de inclusão produtiva, para o recebimento do benefício de prestação continuada (no caso de idosos e deficientes), para reabilitação em clínicas especializadas (quando dependentes químicos), para o Sistema Único de Saúde (SUS), no caso de patologias graves e epidêmicas¹³, para contratação de mão de obra em empresas parceiras ou na própria administração pública conforme Projeto de lei n.º 2.470/2007, para qualificação profissional, para retorno à cidade natal, para reinserção à família e à comunidade, etc.

¹³ Principalmente nos casos de tuberculose, hanseníase e doenças sexualmente transmissíveis (DST's).

Conclusão

No plano federal, a regulamentação político-jurídica de atenção básica voltada à população de rua, ao menos no plano normativo, vai ao encontro do que é determinado pela nossa Constituição: a garantia da dignidade da pessoa humana. Porém, na prática, a realidade é bem diferente. Em todo o território nacional, de acordo com o último censo apresentado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2012, uma população situada entre 0,6 a 1% encontra-se em situação de rua, o que corresponde a 1,8 milhões de pessoas (Reis, 2016).

Muitas são as explicações para isso. No Mato Grosso, por exemplo, principalmente em sua capital, quando se compara a demanda necessária ao bom e ao eficaz atendimento aos moradores de rua com o que é ofertado, é possível perceber quão insuficientes são os serviços e o número de instituições de acolhimento (Prefeitura Municipal de Cuiabá, 2017b), como explicado no tópico 2 acerca do CREAS, do fechamento do Centro Pop e dos graus de inacessibilidade dos restaurantes e casas de recolhimento.

Tal deficiência de número e atuação de instituições e serviços, além de impedir a realização plena de seus propósitos, contribui tanto para a permanência das pessoas em situação de rua nas ruas como para o seu aumento, uma vez que ir da casa à rua é muito mais fácil e provável do que o sucesso no resgate e reinserção social (Prefeitura Municipal de Cuiabá, 2017a).

Mesmo havendo regulamentação e desejo de resgate e reinserção social, o fato da não obrigatoriedade na forma de lei e o conflito de interesse com outros públicos, como o caso dos lojistas aliado a uma motivação higienista, são fatores impeditivos na melhora da situação de vulnerabilidade e, quando não se tornam ainda pior, tornam-se agravantes.

Ignorar o problema certamente não é o caminho. Primeiro pela questão de humanidade e, depois, porque as ruas inclinam seus habitantes à dependência química, que, por sua vez, alimenta o tráfico de drogas, fortalece as organizações criminosas, aumenta o índice de furtos e roubos e a probabilidade de latrocínio. Dar condições de dignidade social, de civilidade aos moradores de rua, é uma exigência de cidadania, certamente benéfica para os que moram nas ruas, mas igualmente para toda a sociedade. Não só em razão de possibilitar a materialização da ideia de bem-estar social, mas principalmente por cumprir o que determina a constituição brasileira em seu art.º 5.º: «direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade».

Mesmo e apesar de certos avanços na busca por regulamentações e leis e comprometimentos de vários setores da sociedade, é importante destacar que os moradores de rua não constituem um movimento social que atua em causa própria. Assim, o protagonismo vivido duramente na rua, sendo que a localidade virou um adjetivo pejorativo do próprio ser, requer outras vozes para se fazer ouvir, dado seu papel coadjuvante na política e invisibilidade social. Além de falar em nome dos moradores de rua e dos menos assistidos, o mais fundamental é ouvi-los e poder aproximar as linhas do papel que normatiza as vidas, muitas vezes sobrevidas, do cotidiano.

Referências

- Centro Pop gera insegurança a moradores e comerciantes (2013, agosto 08). *Câmara Municipal de Cuiabá – Notícias*. Recuperado em 14 maio, 2017, de <http://www.camaracba.mt.gov.br/noticia.php?id=4211>.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (2017). Brasília, DF. Recuperado em 26 fevereiro, 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
- Constituição do Estado de Mato Grosso: preâmbulo* (1989). Cuiabá. Recuperado em 20 junho 2017, de <http://www.mt.gov.br/documents/2459523/3703350/Constituicao-estadual.pdf/5a6d86d6-054f-46ac-a418-f8d382cea16c>.
- Decreto de 25 de outubro de 2006* (2006a). Constitui Grupo de Trabalho Intermunicipal – GTI, com a finalidade de elaborar estudos e apresentar propostas de políticas públicas para a inclusão social da população em situação de rua, conforme disposto na Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 13 maio 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn11024.htm.
- Decreto n.º 7.053*, de 23 de dezembro de 2009 (2009a). Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 25 maio 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm.
- Deus, J. de. (2014, outubro 29). Centro Pop provoca «efeito colateral», diz oficial da PM. *Diário de Cuiabá*. Recuperado em 14 maio 2017, de <http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=446818>.
- Lei n.º 11.258*, de 30 de dezembro de 2005 (2005a). Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Brasília, DF. Recuperado em 27 maio 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11258.htm.

- Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011* (2011). Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF. Recuperado em 2 abril 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm.
- Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993* (1993). Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 25 maio 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm.
- Medida provisória nº 2.220, de 04 de dezembro de 2001* (2001). Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 9 abril 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005b). *Política nacional de assistência social PNAS/2004: Norma operacional básica NOB/SUAS*. Brasília. Recuperado em 15 maio 2017, de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006b). Portaria nº 381, de 12 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Recuperado em 16 maio 2017, de http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/2006_MDS.pdf.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2014). *Tipificação nacional de serviços socioassistenciais*. Brasília. Recuperado em 23 maio 2017, de http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (2004). Resolução nº 145, de 15 outubro de 2004. *Legis Web – Informação Rápida e Confiável*. Recuperado em 25 maio 2017, de <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=101000>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (2006c). *Resolução nº 269, de 13 dezembro 2006*. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS. Brasília, DF. Recuperado em 16 abril 2017, de <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%20269%20-%2013.12.2006.doc/download>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (2009b). *Resolução nº 109, de 11 novembro de 2009*. Brasília, DF. Recuperado em 16 abril 2017, de <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2009/cnas-2009-109-11-11-2009.pdf/view>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (2013). *Resolução nº 09, de 18 abril de 2013*. Dispõe sobre cri-

- térios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada do ano de 2013. Brasília, DF. Recuperado em 9 junho 2017, de <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2013/cnas-2013-009-18-04-2013.pdf/download>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social (2014). *Resolução n.º 14, de 15 maio de 2014*. Dispõe sobre a Expansão Qualificada do exercício de 2013 do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI ofertado no âmbito do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília, DF. Recuperado em 9 junho 2017, de <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2014/cnas-2014-013-13-05-2014.pdf/download>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Comissão Intergestores Tripartite (2010a, junho 14). Resolução n.º 07, de 7 de junho de 2010. Pactua critérios de expansão qualificada do cofinanciamento federal para serviços socioassistenciais em 2010. *Diário Oficial da União*, 111(1), 123. Recuperado em 26 maio 2017, de <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/SNASestado/ResolucaoN7.pdf>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (2010b). Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS n.º 07 de 22 de novembro de 2010. Orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único. *MDSA – Legislação*. Recuperado em 5 junho 2017, de http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/instrucoes_operacionais/2010/io_conjunta07%20_senarc.pdf.
- Pereira, K. (2017, janeiro 8). Restaurante Prato Popular oferece refeições balanceadas por R\$ 1,65. *Setas-MT: Notícias*. Recuperado em 16 maio 2017, de <http://www.hipernoticias.com.br/cidades//prato-popular-oferece-refeicoes-balanceadas-por-r165/68591>.
- Pousa, E.F., Jr. (2011). Políticas públicas para inclusão social dos moradores de rua. *Revista Jus Navigandi*, 16(2778), 1-15. Recuperado em 19 março 2017, de <https://jus.com.br/artigos/18448/politicas-publicas-para-inclusao-social-dos-moradores-em-situacao-de-rua>.
- Prefeitura Municipal de Cuiabá. Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano (2017a). *Projeto: Quero Te Conhecer*. Cuiabá.
- Prefeitura Municipal de Cuiabá. Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano (2017b). *Relatório do Serviço de Abordagem Social*. Cuiabá.
- Projeto de lei n.º 57/2016 de 23 de fevereiro (2016). Institui a política estadual para a população em situação de rua no estado de Mato Grosso e dá outras providências.

- Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso*. Recuperado em 8 julho 2017, de <https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20160222164136124100.pdf>.
- Ramires, Y. (2016, julho 3). Vizinhança se mobiliza contra abrigo para moradores de rua. *Mídia News*. Recuperado em 17 maio 2017, de <http://midianews.com.br/cotidiano/vizinhanca-se-mobiliza-contr-a-brigo-para-moradores-de-rua/267848>.
- Reis, M. (2016, março 24) Número de pessoas em situação de rua só cresce no Brasil. *Observatório da Sociedade Civil*. Recuperado em 9 maio 2017, de <https://observatoriosc.wordpress.com/2016/03/24/numero-de-pessoas-em-situacao-de-rua-so-cresce-no-brasil/>.

