

# 1

## SEGURANÇA PÚBLICA E POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA:

### Desafios às Ações Intersetoriais e Político Pedagógicas.\*

Miriam Krenzinger A Guindani<sup>1</sup>; Moniza Rizzini Ansari<sup>2</sup>; Eliana Sousa Silva<sup>3</sup>; Gisele Ribeiro Martins<sup>4</sup>; Irene Rizzini<sup>5</sup>; Lucas Rangoni<sup>6</sup>; Natalia Guindani<sup>7</sup> Nathalia Amarante<sup>8</sup>; Nívia C. K.Melo e Silva<sup>9</sup> e Noelle Resende<sup>10</sup>

#### RESUMO

Este artigo apresenta os principais resultados da pesquisa “Segurança Pública e Populações em Situação de Rua”, desenvolvida pelo Núcleo Interdisciplinar de Ações para Cidadania, vinculado à Pró Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Rio de Janeiro, com apoio do Ministério da Justiça. Trata-se de estudo qualitativo com o objetivo de analisar os aspectos atinentes à formação, percepção e existência de preparo específico dos profissionais e instituições da Segurança Pública quanto a atuação com Populações em Situação de Rua. A pesquisa se dedicou a analisar o contexto de quatro cidades (Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador e São Bernardo do Campo) com o propósito de mapear como estão estruturadas as intervenções direcionadas às populações em situação de rua, por parte das instituições locais da Segurança Pública, quais sejam: Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Guarda Municipal. Especificamente foram observados aspectos relativos à capacitação de seus agentes no tema ‘Populações em Situação de Rua’; articulação das redes de atendimento às populações em situação de rua; adoção de normas ou protocolos de procedimentos. No referido estudo, foram realizadas pesquisas documentais e de campo, junto às instituições de Segurança Pública e às redes locais de atendimento e pessoas em situação de rua em cada cidade. Por fim, foram extraídas recomendações para o aprimoramento das ações e das políticas voltadas para as populações em situação de rua, no que tange à formação dos profissionais da Segurança Pública, aos mecanismos de controle e de redução das violações dos seus direitos humanos.

**Palavras-chave:** Populações em situação de rua. Segurança Pública. Políticas Intersetoriais de Prevenção da Violência.

\*Artigo desenvolvido a partir de pesquisa desenvolvida com a participação de: Eliana Sousa Silva (coord.); Miriam Krenzinger A Guindani (coord.); Gisele Ribeiro Martins; Lucas Rangoni; Moniza Rizzini Ansari; Nathalia Amarante; Nívia K. Melo e Silva; Noelle Resende; Natalia Guindani; Guilherme Costa; Irene Rizzini; Alexandre Vieira; Maria Lucia Santos Pereira; Pedro Strozenberg; Dácio Marinho Gonçalves.

1 Doutora em Serviço Social e professor da Escola e do PPG em Serviço Social e do PPG em Teoria Jurídica da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.

2 Mestranda do Programa de pós-graduação em Teoria Jurídica da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.

3 Doutora em Serviço Social e diretora da Divisão de Integração Universidade Comunidade (DIUC) da PR5/UFRJ.

4 Mestre em Serviço Social, pelo Programa de pós-graduação em Serviço Social da UFRJ.

5 Doutora em Ciência Política e professora do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, Diretora do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI).

6 Mestrando do Programa de pós-graduação em Serviço Social da UFRJ.

7 Graduada em Ciências Sociais da PUC-Rio.

8 Mestranda do Programa de pós-graduação em Teoria Jurídica da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.

9 Graduada da Escola de Serviço Social da UFRJ.

10 Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Rio

## ABSTRACT

*This article presents the main results of the survey “Public Safety and Homeless Population”, developed by the Interdisciplinary group of Action for Citizenship, linked to Dean of Extension of the Federal University of Rio de Janeiro, with support of the Ministry of Justice. It is a qualitative study which aims to analyze aspects relating to training, perception and the existence of specific preparation of the professionals and public safety institutions, regarding the approach towards homeless population. The research analyzed the context of four cities (Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador and São Bernardo do Campo), with the intention to identify how the interventions with the homeless individuals are carried out by local institutions of Public Safety compounded by Civil Police, Military Police, Fire Department and Municipal Guard. The training of the agents on the ‘Homeless Population’ subject was specially observed; as well as the care networks operation and adoption of standards and procedures protocols. For this purpose, documents were analysed, and focal groups were created with representatives from these institutions, altogether with the social protection networks and with homeless population in each city. Finally, improvement recommendations were extracted from the actions and policies aimed to the homeless population, in relation to the Public Safety guards education, the control and reduction of Human Rights violations.*

**Key-words:** Homeless Population. Public Safety. Intersectoral Policies of Prevention of Violence.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Apresentam-se neste artigo os principais resultados da pesquisa “Segurança Pública e Populações em Situação de Rua”, objeto do convênio<sup>11</sup> estabelecido entre o Ministério da Justiça/PNUD e o Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Prevenção da Violência e Acesso à Justiça e Educação em Direitos Humanos (NUPVAJ) – vinculado ao Núcleo Interdisciplinar de Ações para Cidadania (NIAC) da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PR-5/UFRJ). A pesquisa foi realizada entre fevereiro a outubro de 2013 e teve como objetivo analisar os aspectos atinentes à formação dos agentes da Segurança Pública estaduais e municipais para a intervenção junto as populações em situação de rua; bem como mapear as atribuições, limites e desafios dos órgãos da Segurança na interface com as redes intersetoriais de atendimento e proteção dos direitos dessas populações. A pesquisa de campo foi desenvolvida em quatro cidades: Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, São Bernardo/SP no período de junho a agosto de 2013.

A questão das populações em situação de rua, considerada como um fenômeno complexo e multidimensional, apresenta nos grandes centros urbanos processos heterogêneos nas suas configurações, formas de expressões e de percepções por parte da sociedade. Assim como, verifica-se que os desenhos institucionais das políticas públicas que vem sendo gestadas nesse contexto – seja nas políticas da Segurança Pública, seja nas Políticas Sociais da Assistência Social, da Saúde, entre outras, são muito diversos. Nesse sentido, considerou-se importante a valorização de diferentes fontes de informações – para a compreensão dos elementos constitutivos da temática da pesquisa, sua trajetória histórica e suas configurações sócio jurídica-políticas. Buscou-se, portanto, não simplificar ou isolar o fenômeno estudado, mas compreendê-lo a partir de suas dinâmicas locais, seus contextos, seus processos e atores envolvidos.

<sup>11</sup> Resultado do Edital de Convocação nº 001/2012, Edital de Pesquisas Pensando a Segurança Pública, do Projeto BRA/04/029 (Segurança Cidadã).

Com esse intuito, a metodologia adotada para realização da pesquisa seguiu os pressupostos das abordagens empíricas e de natureza interdisciplinar. A produção de informações, de caráter predominantemente qualitativo, se desenvolveu a partir de levantamentos de dados primários secundários e pelo método de análise contrastiva (entre análise documental e dos conteúdos) através de pesquisa bibliográfica, aplicação de questionários, entrevistas individuais, grupos focais e observação em campo.

Desenvolveu-se, portanto, uma metodologia de triangulação de fontes (MINAYO, 2005) que parte não somente de fontes documentais mas dos discursos e percepções manifestadas pelos grupos sociais que compõem este campo.

Os estudos realizados foram orientados no sentido de se desenvolver três etapas estruturantes: 1) mapeamento das ações voltadas para as populações em situação de rua e das formações de profissionais das Guardas Municipais, Polícias Civil e Militar e Bombeiros existentes nas cidades pesquisadas; 2) aprofundamento de experiências relativas às atividades mapeadas, sobretudo ações integradas entre diferentes órgãos e formações dos agentes da Segurança Pública, Defesa Civil e Ordem Pública, relacionadas às populações em situação de rua, através de visitas a campo; 3) análise dos dados coletado nas visitas a campo, com o cruzamento das informações levantadas nas quatro cidades, assim como a partir de categorias delineadas pela pesquisa, com a elaboração de análise contrastiva e de recomendações.

Com isso, na aplicação da pesquisa bibliográfica e documental se teve como resultado a organização de um base de textos com mais de 80 publicações nacionais entre 2000 e 2013 sobre essa realidade, bem como foram coletados 32 questionários respondidos relativos às formações dos agentes em cada cidade/estado e às políticas e ações integradas com as redes de atenção às populações em situação de rua.

Houve dois grandes estudos, em âmbito nacional, que nos auxiliaram para construção do perfil dessas populações. Primeiro refere-se a “Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua”, publicada em 2008, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e executada pelo Meta Instituto de Pesquisa de Opinião (META) identificou um contingente de 31.922 adultos em situação de rua nos 71 municípios pesquisados, no ano de 2007. O perfil das populações em situação de rua, delineado por esta pesquisa, seria predominantemente masculino (82%), com idade entre 25 e 44 anos (53%), sendo 69% autodeclarados negros e pardos. A maioria (74%) indicou que sabia ler e escrever.

A segunda, publicada em 2011, refere-se a “Pesquisa Censitária Nacional Sobre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua”,<sup>12</sup> pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável (IDEST). Apesar das críticas recebidas de ordem metodológicas, foram contabilizadas 23.973 crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil e identificados como estados de maior concentração: Rio de Janeiro, São Paulo e Bahia. Por outro lado, estimativas de grupos da sociedade civil alcançam cerca de 1,8 milhões de pessoas morando nas ruas pelo país<sup>13</sup> – entre adultos, crianças e adolescentes, em todo o território brasileiro.

12 “Primeira Pesquisa Censitária Nacional sobre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua”. Março de 2011. Acesso em: 17/07/2013. Disponível em: [www.novosdialogos.com/download.asp?id=77](http://www.novosdialogos.com/download.asp?id=77)

13 “Em casa de menino de rua o último a dormir apaga a lua” e “Estimativa de Moradores de Rua no Brasil”, Publicados por portal ‘Moradores de Rua’, em 30/03/2012. Acesso em 20/08/2013, Disponível em: <http://moradoresderua.org.br/portal/em-casa-de-menino-de-rua-o-ultimo-a-dormir-apaga-a-lua/>

Quanto a fase de campo foram realizados, nas quatro cidades visitadas, 16 grupos focais com os seguintes sujeitos da pesquisa: grupo com profissionais da Segurança Pública; grupo com profissionais e lideranças das redes de atendimento e defesa dos direitos humanos das populações em situação de rua; grupos com pessoa em situação de rua e ex-moradores de rua. Foram, ainda, realizadas 22 entrevistas com atores que representavam os três grupos citados acima.

Importante registrar que contamos com consultoria de especialistas no tema e apoio de lideranças nacionais do Movimento Nacional de População em Situação de Rua (MNPR)<sup>14</sup>, nas diversas fases da pesquisa: da formação da equipe, articulação dos grupos focais e visitas ao campo. Tivemos apoio das lideranças do movimento, especialmente, nas cidades de Curitiba e Salvador.

No dia 15 de outubro foi realizado, na cidade do Rio de Janeiro, um Seminário sobre População em Situação de Rua e Segurança Pública (última etapa da pesquisa) para discussão e validação dos resultados do nosso estudo, com a presença de três lideranças do MNPR das cidades de São Paulo, Curitiba e Rio de Janeiro, consultores especialistas no tema, representantes dos três níveis do poder executivo, do Ministério Público, e lideranças da sociedade civil organizada.

Destaca-se, ainda, a pertinência desta pesquisa como canal de difusão de novos conhecimentos sobre o assunto e de ampliação de análises que contemplem essa temática, uma vez que se configura em campo que congrega experiências pouco difundidas e exploradas. Por isso torna-se necessário sublinhar que as questões aqui discutidas refletem o que se pôde extrair das informações levantadas pelas equipes da pesquisa. Deve-se atentar para o fato de que o alcance deste estudo não foi representativo de todo o campo problematizado. Foram quatro as cidades investigadas, o que não pode se supor que os resultados sejam aplicáveis ao país como um todo, considerando suas especificidades regionais e locais. Tampouco se pode pretender que as questões aqui discutidas deem conta de toda a realidade das próprias cidades em foco. O universo de sujeitos e atores ouvidos não corresponde à totalidade dos sujeitos e atores que compõem o campo.

## **2. MARCO NORMATIVO E POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA REDE DE ATENDIMENTO ÀS POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA**

Inicialmente, para a concretização dos objetivos delineados pela pesquisa, foram necessárias a análise e a compreensão dos marcos teórico-políticos, normativos e institucionais que subsidiam o campo do estudo proposto. Trata-se de referenciais necessários para se compreender tanto o campo da Segurança Pública (sua constituição institucional e suas estratégias de formação/qualificação), mas também as especificidades e complexidades das populações em situação de rua.

14 O MNPR é um movimento social composto por pessoas em situação de rua ou que já estiveram em situação de rua, com o objetivo de pautar políticas públicas que acessem os direitos destes grupos sociais. Instituído a partir de 2004 – especialmente motivados pelo contexto da Chacina da Sé, em São Paulo – o MNPR hoje está presente em diversos estados/cidades, dispondo de espaços para a articulação política, a conscientização sobre direitos e o atendimento a demandas e a denúncias.

Os parâmetros normativos de atenção às populações em situação de rua estão dispostos nos diversos instrumentos internacionais e nacionais atinentes ao campo dos Direitos Humanos. Especialmente se destacam os que tratam de dimensões relevantes para o objeto da pesquisa realizada, quais sejam: as garantias de direitos individuais, políticos, sociais e econômicos; a prevenção da violência; e as concepções do direito à cidade e ao uso dos espaços públicos.

No plano internacional, são reiteradamente afirmados pela Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>15</sup> em documentos normativos e políticos orientadores os direitos humanos, tanto ao nível do direito à vida digna, à moradia adequada, à educação, à saúde, à alimentação, quanto ao trabalho, à segurança, à previdência social, ao voto, a liberdade de expressão e associação, entre outros. Especialmente no que tange às populações em situação de rua, há uma série de instrumentos legais e normativos – sob diferentes perspectivas e contextos – do direito à moradia, aos serviços sociais indispensáveis, assim como a não discriminação e contra aos tratamentos cruéis degradantes.

Em nível nacional nossa Constituição Brasileira de 1988, prevê diversos direitos fundamentais, especialmente nos seus art. 5o e 6o, como, por exemplo, a inviolabilidade do direito à vida, à segurança e à assistência aos desamparados, dentre outros. É importante salientar que constitui direito constitucional de qualquer pessoa transitar nas vias públicas e nelas permanecer. Em níveis infraconstitucionais, há também uma série de decretos, leis e normativas<sup>16</sup> que tratam mais especificamente sobre cada esfera dos direitos acima elencados. Na década de noventa do século passado as principais capitais do país realizaram pesquisas para mapear o perfil da POPRUA bem como passaram articular políticas municipais às redes de atendimentos intersetoriais ofertadas à essas populações. Nessa época movimentos de defesa dos direitos dos moradores de rua, oriundos da sociedade civil organizada e setores religiosos (como Pastoral da Rua) se constituíram em novas frentes de pressões políticas e/ou assistenciais.

Desde 2004, depois da chacina da Praça da Sé em que foram executados sete moradores de rua, diferentes movimentos sociais passaram a constituir um campo de forças e de lutas articuladas que buscavam mais políticas públicas, em nível nacional, voltadas às populações em situação de rua do país. Dentre vários destacam-se o já referido Movimento da População de Rua – MNPR criado em 2005.

Assim, mais recentemente, os direitos das populações em situação de rua no Brasil vêm adquirindo maior institucionalidade, a partir de ações do governo federal nos últimos anos e da mobilização de movimentos de defesa dos direitos das populações em situação de rua. Em 2005, o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) realizou em Brasília o 1º Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, que contou com diversos representantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua

15 Assim como os demais órgãos constitutivos da Organização das Nações Unidas (ONU), como, por exemplo, que define o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) o “direito à moradia”, que as populações de rua não conseguem acessar, trata-se do direito a viver em segurança, paz e dignidade em algum lugar, destacando-se alguns elementos constitutivos desta definição, como a segurança jurídica, a disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura; gastos suportáveis; habitabilidade; acessibilidade; lugar/espaço; e adequação cultural. (NAÇÕES UNIDAS, 2001, pp. 25-27)

16 No âmbito desta pesquisa, destacam-se principalmente certas dimensões dos direitos individuais e sociais, do direito à cidade, à segurança e à assistência social. É o caso da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que trazem especificações dos serviços destinados às populações em situação de rua, prevendo a atenção especial a estas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Preconizam ainda, estes instrumentos, a articulação intersetorial da Assistência Social com outras políticas sociais, como as de saúde, educação, cultura, esporte, emprego, habitação, entre outras. Também o Estatuto da Cidade se configura como um instrumento importante neste campo, ao afirmar a função social da cidade e a sua gestão participativa e democrática. Regulamentando a ‘política urbana’ fixada pela Constituição, o Estatuto propicia discussões no sentido do uso do espaço público e da democratização e sustentabilidade da cidade

(MNPR). E em 2006, foi criado Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o objetivo de construir propostas de políticas públicas para este segmento – como é o caso da “Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua” que precede a Política instituída pelo Decreto 7.053/2009 já mencionado.

Em 2009, foi realizado o 2º Encontro Nacional, para a discussão da *Política Nacional para a População em Situação de Rua* – elaborada a partir de demandas históricas de movimentos que lutam pelos direitos das populações em situação de rua – no sentido de promover ações articuladas e integradas para a defesa e promoção dos direitos de pessoas em situação de rua, articulando e integrando políticas públicas. No âmbito dessa Política foi criado o *Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional* com a atribuição de elaborar planos de ação e articulação intersetorial; desenvolver indicadores; organizar encontros e medidas de divulgação; acompanhar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na implementação da Política Nacional, entre outras (art. 10, Decreto Nº 7.053/2009). Visando uma implementação descentralizada e articulada entre as esferas federativas, cabe aos estados e municípios aderirem à Política Nacional e criarem seus próprios comitês gestores. Até o momento aderiram formalmente à política os seguintes entes: Distrito Federal e as capitais estaduais de São Paulo (SP), Goiânia (GO), e Curitiba (PR).

É a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), por meio da Coordenação Geral de Direitos Humanos e Segurança Pública, que coordena este Comitê Intersetorial<sup>17</sup>. Além da Política Nacional, suas ações estão voltadas para acompanhar a efetivação de políticas e ações constantes do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)<sup>18</sup>, com o acompanhamento de programas, planos e projetos de ministérios e outros órgãos. Com diversas diretrizes que abrangem populações em situação de rua, nos eixos III e IV do PNHD-3, consta a orientação de se “Estabelecer política de prevenção de violência contra a população em situação de rua, incluindo ações de capacitação de policiais em Direitos Humanos”<sup>19</sup>.

Importante também destacar a criação de Grupo de Trabalho ‘População em Situação de Rua e Segurança Pública’, vinculado à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Trata-se de instância criada em dezembro de 2011, por meio da Portaria nº 53 do Ministério da Justiça – composto por representantes das Polícias Militar, Civil e Guarda Municipal, MNPR, Fórum de População de Rua de Belo Horizonte, Grupo de Trabalho da População de Rua de Curitiba, SDH – com o objetivo de elaborar procedimento de conduta padrão em relação às populações em situação de rua; desenvolver diretrizes e recomendações visando ao estabelecimento de ações de prevenção à violência e combate à impunidade de crimes contra a população em situação de rua; recomendar a realização de cursos e desenvolver conteúdos e metodologias de ensino aplicáveis ao tema.

17 O Comitê Intersetorial é formado ainda pelas seguintes instâncias públicas: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Justiça; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério das Cidades; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério dos Esportes; e Ministério da Cultura. Conta-se também com representações da sociedade civil.

18 Instituído pelo Decreto nº 7.037, de 21 de Dezembro de 2009; Atualizado pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010.

19 Outras diretrizes que mencionam os direitos das populações em situação de rua são: Integração de políticas sociais e de geração de emprego e renda; (Diretriz 4, Objetivo I, ‘k’); priorização em programas habitacionais; (Dir. 7, Objetivo III, ‘g’); garantia da qualidade de abrigos e albergues; (Dir. 7, Objetivo III, ‘i’); implementação de espaços essenciais para higiene pessoal e centros de referência para a população em situação de rua; (Dir. 7, Objetivo IV, ‘r’); criação de programas de formação e de geração de emprego e renda; (Dir. 7, Objetivo IV, ‘d’); combate à violência e à exploração sexual de crianças e adolescentes em situação de rua; (Dir. 8, Obj. IV, ‘d’); campanhas educativas e pesquisas voltadas à prevenção da violência; (Dir. 13, Obj. V, ‘d’); ações de capacitação de policiais em Direitos Humanos (Dir. 13, Obj. V, ‘k’) e em direitos das crianças e dos adolescentes (Dir. 21, obj. II, ‘f’)

Em consonância com a Política Nacional, também em 2009, a Tipificação Nacional de Serviços sócios assistenciais<sup>20</sup> do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) trata do serviço especializado para pessoas em situação de rua, com a previsão da implantação dos *Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua*, os “*Centro Pop*” no SUAS, o que passou a ser apoiado pelo MDS a partir de 2010. Também se estabeleceu a criação do *Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua*, que se constitui como canal de recebimento de denúncias e demandas, produção e divulgação de indicadores, proposição de políticas públicas e demais encaminhamentos no que tange a violações de direitos de populações em situação de rua<sup>21</sup>. Ainda no âmbito do MDS, foi promovida a inclusão desse público no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, por meio do Plano Brasil Sem Miséria<sup>22</sup>, abrindo-se a possibilidade de indicação de endereços de abrigos e demais espaços de atenção a estas populações sem residência fixa.

Segundo indica o relatório periódico brasileiro apresentado ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH) em 2012, práticas importantes no campo dos programas sociais já vigentes no país teriam sido instituídas para uma atenção especial para populações em situação de rua. Entre 2009 e 2011, os módulos de atendimento do Disque 100 teriam sido ampliados para acolher denúncias de violação de direitos de pessoas em situação de rua, idosos, pessoas com deficiência, entre outros. No mesmo sentido, foi indicada portaria de 2010 que determina a destinação preferencial de 5% das vagas do Programa Minha Casa, Minha Vida para as populações de rua. Ainda, segundo indicado, seriam oferecidas - em 2012 - 13.900 vagas em Unidades de Acolhimento (UA) para as populações de rua no país, com uma meta de se chegar a 30 mil vagas de acolhimento até 2014.

Partindo ainda desta Política Nacional, o Ministério da Saúde (MS) instituiu, em 2009, o *Comitê Técnico de Saúde da População em Situação de Rua*, por meio da Portaria nº 3.305/09, com a atribuição de propor medidas de acesso à atenção à saúde e ações programáticas ministeriais voltadas a estas populações. Neste sentido, o *Plano Operativo para Implementação de Ações em Saúde da População em Situação de Rua*, para período de 2012 a 2015, tem como objetivo garantir o acesso aos serviços de saúde, dialogando com a estrutura do SUS, bem como a melhoria do nível de saúde dessas populações, “por meio de ações e iniciativas que reconheçam as especificidades de gênero, idade, raça/cor, etnia, orientação religiosa e orientação sexual; a redução de riscos à saúde, decorrentes dos processos de trabalho na rua e das condições de vida e a melhoria dos indicadores de saúde e da qualidade de vida”.

Outros instrumentos administrativos se destacam neste campo da saúde, como o Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010, que instituiu o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas para a integração e a articulação entre as políticas e ações de saúde, assistência social, Segurança Pública, educação, esporte, cultura, direitos humanos, juventude, entre outras. Em termos dos equipamentos de

20 Resolução Nº 109, de 11 de Novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social.

21 A este respeito, a Coordenação Geral de Direitos Humanos e Segurança Pública (CGDHSP) indica que em 2010 foram firmados dois convênios para a implantação do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua e Catadores de Material Reciclável: com o Ministério Público de Minas Gerais (750.592/2010) e com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (750.674/2010). A CGDHSP teria ainda firmado convênio com a Universidade de Brasília para criação do Observatório sobre violência contra População em Situação de Rua, assim como a Defensoria Pública da Bahia.

22 Decreto Nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que instituiu o Plano Brasil Sem Miséria, com eixos de atuação no sentido da garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva, de populações em situação de extrema pobreza.

atenção instituídos, no plano do acesso à saúde, se destacam os “Consultórios *na Rua*”<sup>23</sup>, implantados pela Política Nacional de Atenção Básica<sup>24</sup>.

Em Manual<sup>25</sup> publicado em 2012, o Ministério da Saúde apresenta, ainda, um referencial para a atenção à saúde da População em Situação de Rua no Sistema Único de Saúde, convergindo com as diretrizes da atenção básica e com a perspectiva da redução de danos na atenção psicossocial.

Especificamente no campo da Segurança Pública, foco do presente artigo, é importante mencionar o marco de dois documentos que servem referência no campo dos Direitos Humanos desta população: o PNDH3 (Programa Nacional de Direitos Humanos 3) e PNEDH (Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. O *PNDH-3*, publicado em 2009 e revisto em 2010 estipula a formação de mecanismos de participação popular na elaboração das políticas públicas de segurança e o fortalecimento dos instrumentos de prevenção à violência. Outras questões importantes são trazidas no âmbito do combate à violência institucional, com ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial, envolvendo mecanismos de controle, padronização de procedimentos, e a consolidação de política nacional visando à erradicação de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes – questões que, em 2009, serão retomadas diretamente pela Política Nacional para a População em Situação de Rua.

O *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos* (PNEDH) de 2007, prevê a construção de políticas de formação nas áreas de justiça, segurança pública sob a ótica dos direitos humanos indicando uma abordagem integrada, intersetorial e transversal com todas as demais políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade social, na perspectiva do fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

No âmbito específico das políticas de formação dos agentes da Segurança Pública, foi elaborada em 2003 a primeira versão<sup>26</sup> da *Matriz Curricular para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública* que tornou-se referência nacional para as academias de formação dos agentes da Segurança Pública, tendo como princípios os direitos humanos e a cidadania, a formação e a capacitação continuada, humana e profissional dos diferentes atores sociais. Entretanto, não foram identificados nessa Matriz, conteúdo específico que explicita uma preocupação com análise/intervenção dos profissionais junto às populações em situação de rua.

Em 2005, a SENASP, dando cumprimento ao disposto no Programa de Segurança Pública para o Brasil do Governo Federal, na legislação que regulamenta o Estatuto do Desarmamento, assim como na implantação e fortalecimento do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), publicou a *Matriz Curricular Nacional para a Formação das Guardas Municipais*. O referido documento tem por objetivo enfatizar a atuação das Guardas Municipais na prevenção da violência e criminalidade, destacando o papel

23 Trata-se de instância de atenção integral à saúde da população em situação de rua, com equipes multiprofissionais que atuam de forma itinerante e *in loco* – desenvolvendo ações compartilhadas e integradas às Unidades Básicas de Saúde, CAPS, Serviços de Urgência e Emergência e outros pontos de atenção. Junto aos usuários de álcool, crack e outras drogas trabalham com a estratégia de Redução de Danos. Atualmente, são 84 os Consultórios na Rua em funcionamento no país, de acordo com o portal ‘Observatório Crack, É Possível Vencer’.

24 Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011.

25 Destas concepções, se extraem parâmetros importantes para a compreensão das condições de saúde, dos principais problemas clínicos identificados neste segmento, assim como as especificidades dos atendimentos envolvidos e estratégias do cuidado junto aos profissionais das equipes dos Consultórios na Rua (Brasil, Ministério da Saúde, 2012).

26 A Matriz será revisada em 2005 e 2008, quando foram agregadas dentre algumas alterações as Diretrizes Pedagógicas para as Atividades Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública, um conjunto de orientações para o planejamento, acompanhamento e avaliação das Ações Formativas.



dos Municípios no SUSP, assim como estabelecer diretrizes e princípios que norteiem a atuação das Guardas Municipais existentes nas diversas regiões do país, respeitando e considerando as especificidades regionais. Dentre os conteúdos pertinentes a serem estudados verifica-se a indicação, na referida Matriz, sobre “O morador de rua: causas e procedimentos para atendê-lo”.

Ainda no âmbito da SENASP há uma Cartilha que versa sobre “*Atuação policial na proteção dos direitos humanos de pessoas em situação de vulnerabilidade*” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2013, 2ª edição). Esse documento, de forma didática mas sucinta, apresenta diretrizes sobre como o (a) policial deve abordar e o (a) guarda municipal deve encaminhar os cidadãos e as cidadãs em situação de vulnerabilidade, tais como mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, *pessoas em situação de rua*, gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais, sem preconceito de idade, gênero e orientação sexual, racismo ou discriminação racial. Na segunda edição, foram acrescentadas orientações básicas de como delimitar a ação do agente de Segurança Pública no trato com usuários de álcool e outras drogas.

A Cartilha defende que na situação de abordagem, o profissional de Segurança Pública, para que possa cumprir plenamente seu papel de promotor de direitos, tem o dever de agir de forma não discriminatória. Para isso, seria fundamental uma atitude crítica frente à sua própria prática e a de seus companheiros, no sentido de prevenir e evitar comportamentos discriminatórios, várias vezes adotados de maneira inconsciente. A Cartilha expõe que são muitas as causas que caracterizam as populações em situação de rua, tais como vínculos familiares rompidos, inexistência de endereço fixo e ausência ou insuficiência de renda. Dentre as pessoas em situação de rua, além dessa condição que as define, encontram-se múltiplas situações de vulnerabilidade: mulheres, idosos, negros, LGBTQs, estrangeiros e pessoas com deficiência. Encontram-se, ainda, pessoas com sofrimento mental e outras, vítimas do uso abusivo de álcool e outras drogas, que são ou estão doentes e precisam de cuidados específicos da saúde. Ao administrar conflitos envolvendo cidadãos em situação de rua, o documento ressalta que “morar na rua não é crime!” (BRASIL, Ministério da Justiça, 2013). Habitar uma rua, uma praça ou demais espaços públicos não constitui, por si só, um delito ou infração penal. Para tanto, relembra – em destaque - alguns aspectos legais, como a “mendicância” que deixou de ser tipificada como contravenção penal a partir da Lei nº 11.983, de 16 de julho de 2009, e o fato da CF assegurar que é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.

Nos casos de situações conflitantes, ressalta-se no referido documento, que o cidadão em situação de rua tem o direito de permanecer em local público, desde que não esteja infringindo a lei. Se o cidadão estiver em local privado e lhe for solicitada sua retirada, o policial deve garantir o direito do proprietário, mas com proteção à pessoa em situação de rua. O policial só poderá agir dentro dos parâmetros legais com respeito, sem discriminação e preconceito. A Cartilha orienta os procedimentos na abordagem ao cidadão em situação de rua, indicando que o profissional da segurança: fique atento à segurança da equipe, calcule a quantidade de abordados para uma atuação segura; na vistoria do local, primeiramente, afaste o abordado dos materiais ali existentes (papelões, colchões, cobertores, etc.); e na busca pessoal, quando em contato físico

com o abordado, aconselha-se que o policial adote medidas protetivas à sua saúde. É lembrado, ainda, que os procedimentos de segurança do policial não podem ser diferentes daqueles utilizados com qualquer outro cidadão. O policial deve considerar e tratar a pessoa em situação de rua como cidadão de direitos, garantindo-lhe proteção e segurança. O profissional de Segurança Pública deve reconhecer a vulnerabilidade da pessoa em situação de rua e garantir a isonomia (igualdade e equidade) do tratamento.

Indica-se, ainda, ao profissional da Segurança que se seja cauteloso com os pertences do abordado, exigindo cuidado em sua verificação e lembrando que os objetos têm grande importância para aquela pessoa. Orienta-se, também, sobre a rede de proteção local: informando ao cidadão abordado sobre a existência de instituições de acolhida que podem acolhê-lo de forma segura; esclarecendo que ele não é obrigado a aceitar o convite, mas que as instituições estão abertas para acolhê-lo; e se possível, ajudá-lo a encontrar uma instituição que o acolha. A cartilha, de forma genérica, destaca o quão importante que o profissional da Segurança Pública esteja informado dos serviços existentes em seu município e que as Polícias e Guardas Municipais verifiquem possibilidades de trabalharem em conjunto com essas instituições.

Outro documento encontrado refere-se a Portaria Interministerial SEDH-MJ nº 2, de 15 de dezembro de 2010 que estabelece *Diretrizes Nacionais de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos dos Profissionais de Segurança Pública*, e reforça dentre tantos aspectos a necessidade de se “direcionar as atividades de formação no sentido de consolidar a compreensão de que a atuação do profissional de Segurança Pública orientada por padrões internacionais de respeito aos Direitos Humanos não dificulta, nem enfraquece, a atividade das instituições de Segurança Pública, mas confere-lhes credibilidade, respeito social e eficiência superior.”

Na já referida *Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua* (2008) destacam-se quatro eixos de ações estratégicas relacionadas ao campo da justiça, direitos humanos e Segurança Pública: a) capacitação dos operadores de direito do Estado (especialmente da força policial) concernentes à população em situação de rua, incluindo nos cursos de formação conteúdos sobre o tema; b) fortalecimento da Ouvidoria para receber denúncias de violações de Direitos Humanos em geral, e especialmente dos direitos das populações em situação de rua; c) responsabilização e combate à impunidade dos crimes e atos de violência que têm essa população como público-alvo, ampliando, assim, a possibilidade de que a rua seja um espaço de maior segurança; d) oferta de assistência jurídica e disponibilização de mecanismos de acesso a direitos, incluindo documentos básicos, às pessoas em situação de rua, em parceria com os órgãos de defesa de direitos.

Na *“Cartilha de formação política: conhecer para lutar”* (2010), do MNPR, há uma orientação às lideranças dos movimentos no sentido de se identificar quando há violação de direitos nas ruas. Para o MNPR, há violência quando: ocorre agressão física ou moral às pessoas quando estão nas ruas ou nos serviços sociais que frequentam; há humilhação, espancamento e atentado contra a vida realizados pela polícia, agentes públicos ou privados ou qualquer outro setor da sociedade; são discriminados por serem pobres, pela cor ou escolha sexual e religiosa.

Como exposto, são diversos os marcos normativos e institucionais direcionados (ou que abrangem) as populações em situação de rua. De fato, em se tratando de um

grupo social constituído por diversas peculiaridades e demandas sociais – relativas a um fenómeno social multidimensional e complexo – o enfrentamento a suas precárias condições de sobrevivência e de garantia de direitos deve partir de estratégias igualmente diversificadas, que envolvam tanto políticas habitacionais, educacionais, de trabalho, bem como fatores subjetivos que atentem para o restabelecimento de laços comunitários e familiares. Especialmente, no que tange ao objeto deste artigo, é importante se dedicar a reflexão sobre o direito à Segurança Pública, no marco dos Direitos Humanos – o que envolve métodos participativos e democráticos de deliberação e operacionalização; uma desvinculação da concepção de segurança das de ordem e controle; a intersectorialidade e articulação estratégica com políticas sociais, de saúde, de moradia, de acesso à terra e ao espaço urbano, entre outros.

### **3. DESENHO INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS DA SEGURANÇA PÚBLICA E SUAS INTERFACES COM AS REDE DE ATENDIMENTO ÀS POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA**

O estudo de campo, realizado nas quatro cidades pesquisadas, revela dinâmicas muito diversificada quanto à relação entre os órgãos da Segurança Pública e a rede de instituições de atendimento e defesa dos direitos das populações em situação de rua. A seguir será apresentado um panorama dos diferentes desenhos institucionais das ações programáticas de ensino e de intervenção setorial e/ou intersectorial – com informações identificadas por meio de fontes documentais e institucionais, assim como através das percepções e dos discursos dos diferentes grupos sociais que interagem neste campo, nas quatro cidades objeto deste estudo.

#### **3.1 OS PAPÉIS DAS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA E AÇÕES VOLTADAS PARA ÀS POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA**

Na análise do papel das instituições da Segurança Pública, no âmbito municipal, no que tange ao atendimento direto ou de suporte às abordagens das equipes de saúde e da assistência social junto às pessoas que habitam os espaços da rua, verifica-se que as Guardas Municipais (GM) de Curitiba e São Bernardo do Campo possuem um papel preponderante, no que tange ao trabalho de integrado e de apoio aos profissionais da assistência social dos municípios. Já no Rio de Janeiro, em 2012, a GM teve seu espectro de intervenção reduzido, pois suas ações junto às populações em situação de rua só deverão acontecer de forma integrada com os órgãos da assistência social do município. Em Salvador, a GM, em fase de reestruturação, ocupa um lugar secundário nesse campo. Contudo, há expectativa de expansão das suas atribuições e das áreas de intervenção na cidade, devido à nova gestão da política local.

A *Guarda Municipal*<sup>27</sup> de Curitiba foi criada em 1986, com objetivo de prestar atendimento às praças, parques, bosques, creches, escolas, centros de saúde, ciclovias, terminais de transportes e demais equipamentos do município, representando nova proposta em termos de proteção do patrimônio público e defesa aos cidadãos. Em 2003, transforma-se em Carreira de Segurança Municipal, e no mesmo ano é criada a Secretaria Municipal de Defesa Social (SMDS). A Guarda Municipal de Curitiba tem como objetivo atuar nas escolas municipais, creches, postos de saúde, praças, bosques, parques, armazéns da família, no transporte coletivo, em ações Integradas, com a Defesa Civil e demais equipamentos da Prefeitura Municipal de Curitiba, visando a proteção da população, dos bens, serviços e instalações, através do trabalho preventivo.

Além da central 156<sup>28</sup> a GM de Curitiba possui uma central 153 (como em todos os outros municípios), o que facilita a comunicação com a sociedade curitibana. A Guarda está autorizada ao uso de arma de fogo, e, por isso, conta com uma Ouvidoria no interior corporação. Segundo os dados fornecidos nas entrevistas e nos grupos focais, desde 2003, a GM vem passando por mudanças quanto ao caráter de sua atuação: antes era mais voltada para vigilância do patrimônio público; posteriormente passou por uma fase mais repressiva, assumindo uma tendência policialesca e militarizada, e atualmente, desde 2013, com a nova gestão, vem buscando assumir um linha mais protetiva e preventiva, sob uma perspectiva de “Guarda Cidadã”.

O processo de assunção de responsabilidade em relação a este campo foi bastante desafiador para os agentes da GM, uma vez que a expectativa do tratamento, por parte da população de Curitiba, a ser oferecido às pessoas em situação à rua, era, em geral, voltada para uma perspectiva de limpeza urbana, social e de criminalização dos grupos que habitavam a rua. Segundo os representantes da GM, a corporação sofre até hoje pressão da população em geral para que eles tenham uma atuação policialesca, retirando as populações em situação de rua dos seus lugares durante as abordagens. É exigido, assim, um caráter mais repressivo em sua atuação, o que se choca com as cobranças dos órgãos de direitos humanos, do Ministério Público estadual e com a política nacional da SENASP/MJ. Atualmente, há um conjunto de procedimentos que definem as situações e responsáveis pelos primeiros contatos com as populações em situação de rua; que deverá ser realizado, na maioria das vezes, pela equipe de resgate social da Fundação da Assistência Social (FAS), órgão municipal responsável pelo abrigamento dessas populações. Em algumas dessas ações, de forma a proteger os servidores da FAS, este contato deve ser acompanhado pela GM.

---

27 Atualmente a Guarda Municipal de Curitiba tem no seu quadro funcional 1.537 profissionais, os quais atuam nas nove Administrações Regionais da Cidade através dos Núcleos Regionais de Defesa Social.

28 156- É central telefônica da Prefeitura de Curitiba, referência nacional nesse tipo de serviço, que tem como principal objetivo viabilizar uma comunicação ágil entre o cidadão e a Prefeitura. Através do serviço, a população pode solicitar qualquer informação ou serviço de responsabilidade da Prefeitura. O serviço é integrado com todas as secretarias municipais, e conta com 1,2 mil responsáveis pelo Serviço no Órgão (RSO's) que interagem com a demanda, tendo a responsabilidade de encaminhar, acompanhar e responder a solicitação.

29 A Prefeitura Municipal de Curitiba coloca à disposição da população, através da Secretaria Municipal da Defesa Social e do Centro de Operações de Defesa Social, o telefone nacional 153, que tem como objetivo ampliar ainda mais o bom atendimento, a proteção e a segurança da população e a Defesa Civil.

30 Em 2007, foram criadas a Ouvidoria e Corregedoria visando dar cumprimento à Lei Federal, onde estabelece que a Polícia Federal poderá conceder Porte de Arma de Fogo, às Guardas Municipais dos municípios que tenham criado corregedoria própria e autônoma, para a apuração de infrações disciplinares atribuídas aos servidores integrantes do Quadro a Guarda Municipal, bem como também, da existência de Ouvidoria, como órgão permanente, autônomo e independente, com competência para fiscalizar, investigar, auditar e propor políticas de qualificação das atividades desenvolvidas pelos integrantes das Guardas Municipais. Informação disponível no site da GM que explica essa situação.

A GM, através da sua Ouvidoria participa do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para População em Situação de Rua<sup>31</sup>, criado em 2012, tendo, portanto, dentre suas várias atribuições, a missão de contribuir para a construção de uma política municipal voltada às populações em situação de rua.

As reuniões do Comitê Intersetorial ocorrem semanalmente e contam com a presença de 18 órgãos governamentais e não governamentais. Destaca-se a participação efetiva do Ministério Público (MP), da Fundação de Assistência Social (FAS), da Comissão Estadual de Defesa dos Direitos Humanos (CEDDH) e de representantes do MNPR. Como resultado desta participação, foi incluída, nos cursos de formação e de estágios, a realização de seminários e palestras com a participação de moradores de rua ligados aos movimentos de defesa destas populações e em parceria com o MP.

Segundo os dados da pesquisa, parte do contingente da GM atua em equipamentos da FAS, como na Central de Resgate e nos albergues e abrigos, com o objetivo de garantir a segurança do patrimônio, dos servidores e dos usuários dos serviços. Ainda, as principais ações realizadas pela GM em relação às populações em situação de rua são abordagens, orientação na rua, mediação de conflitos e repressão à prática de delitos.

Como resultado deste “protagonismo”, por estar na “linha de frente” das abordagens, nos últimos três anos, houve um aumento significativo de denúncias de maus tratos perpetrados pelos agentes da GM junto às populações em situação de rua.

Segundo a GM de Curitiba, órgãos da Segurança Pública e da ordem pública também atuam, de forma integrada, em situações de emergência e para a prevenção da violência, o que consideram fundamental para o trato das pessoas em situação de risco. Desta forma, o conteúdo abordado na formação está direcionado, tanto para a orientação desses profissionais no que tange a atuação com essas populações através da prevenção, como também para a qualificação destes em relação à análise sobre as causas que levaram estas pessoas à situação de rua.

A *Guarda Municipal de São Bernardo do Campo* está vinculada à Secretaria de Segurança Urbana e não é armada. Desde 2010, participa de uma rede de atendimento formada pelas seguintes instâncias municipais: Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania; Secretaria de Saúde; Secretaria de Serviços Urbanos; Fundação Criança e Conselho Tutelar.

A cidade de São Bernardo do Campo destaca-se, entre as quatro cidades pesquisadas, pela relação formalizada através de Protocolo de Atendimento, recentemente construído que define um fluxo de atendimento entre os serviços para pessoas em situação de rua, envolvendo instâncias municipais como Secretaria de Desenvolvimento Social e Cidadania, Secretaria de Saúde, e Secretaria de Serviços Urbanos. O objetivo central dessa articulação volta-se para a promoção de atendimento mais qualificado às pessoas em situação de rua. Os atendimentos realizados são registrados por meio de referenciamento (numeração) e dentre as políticas setoriais envolvidas nas ações integradas com a GM são realizadas: acesso à justiça/Direitos Humanos, assistência social, limpeza urbana, ordem pública/Guarda Municipal, saúde, dependência química, saúde mental, Segurança Pública.

31 A Política Nacional para a População em Situação de Rua, estabelece que os entes da federação que aderirem a esta política, deverão constituir um Comitê Intersetorial integrado por representantes das diferentes áreas de atendimento a essas populações, assim como da sociedade civil. Em Curitiba, este Comitê já está em funcionamento e trabalha atualmente para a constituição da política municipal de atendimento da população em situação de rua

Essa integração se dá por meio de “agendamento de reuniões, discussões e avaliações periódicas do Grupo de Trabalho, frente à temática de pessoas em situação de rua e usuários de Crack”, de atividades diárias de integração e de reuniões mensais da rede. A abrangência da rede foi indicada como de todo o município, com um público alvo de adultos, crianças, idosos, e jovens, apresentando-se ainda recortes etários, de gênero, de orientação sexual, de nacionalidade/naturalidade, e racial. As ações diretas ou de apoio da GM vinculadas à rede são: abordagem na rua/orientação, acolhimento/abrigo, assistência alimentar, assistência social, consultório de/na rua, mediação de conflitos, remoção/transferência de pessoas/grupos e famílias em áreas de risco e de destruição do patrimônio público, atividades culturais e esportivas.

A *Guarda Municipal do Rio de Janeiro*<sup>32</sup> vincula-se a Secretaria de Ordem Pública (SEOP) e também não é armada. Desde o início da primeira gestão do prefeito Eduardo Paes, em 2009, foi implantada, através da SEOP uma política voltada o ordenamento público (“choque de ordem”) da cidade, que consistia, entre outras ações, na retirada, pela Guarda Municipal e demais agentes, das populações em situação de rua do local onde estavam morando. Segundo a SMDS, tanto a Guarda Municipal quanto a Polícia Militar são acionadas para realização das abordagens, sobretudo aquelas desenvolvidas no período noturno, com vista à garantia de segurança dos profissionais da assistência social e dos envolvidos. Os objetivos da ação, conforme indicado, são: acolhimento da população de rua e desocupação do espaço público. A ação é diária e compreende ações coordenadas entre os órgãos envolvidos, a SMDS e a Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB), para a constatação de ocupações indevidas e o acionamento dos órgãos para ação local. Esta ocorre prioritariamente na Zona Sul e Centro da cidade. Atinge adultos, crianças, idosos e jovens.

Segundo os participantes no grupo focal dos profissionais da segurança, a Guarda Municipal do Rio de Janeiro dispõe de um banco de dados através do qual é possível qualificar informações relacionadas às populações em situação de rua da cidade, principalmente no que se refere às áreas de concentração. Um profissional da Guarda relatou experiência considerada exitosa no que tange ao compartilhamento de informações entre GM, PM e PC, além da articulação com instituições da SMDS. Faziam operações em conjunto no entorno do Maracanã, para as quais eram envolvidas instituições como o Conselho Tutelar. A PM e a GM forneciam efetivo e viaturas. Não era uma ação formatada por nenhuma norma, mas partia da vontade dos agentes envolvidos. Hoje em dia, ainda não há uma norma que integre estes diferentes setores. A organização mais próxima dessa é um Procedimento Operacional Padrão (POP) que orienta o agente da GM a acionar a SMDS quando encontra populações em situação de rua. Esta orientação seria ensinada na academia, além de ser uma norma que deve ser cumprida.

Em maio de 2012, após diversas denúncias de violações dos direitos das populações em situação de rua adulta e infanto-juvenil, no que tange as abordagens feitas pela GM, o Ministério Público Estadual entrevistou por meio da adoção do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC). O Termo restringe a atuação da Guarda Municipal junto às populações em situação de rua e, a partir deste, a GM passou a atuar junto a

---

<sup>32</sup> Atualmente o efetivo da GM é indicado como em torno de 8.000 agentes. A forma como a Guarda dispõe seu efetivo tem a ver com as características da rua: presença de comércio, circulação de pessoas, populações em situação de rua.

este público somente em ações conjuntas com a SMDS. A GM pode solicitar a presença de agentes da SMDS em abordagens e vice versa. Nesse sentido, foram recentemente redirecionadas as ações da GM para com as populações em situação de rua, restritas estas à retaguarda das abordagens das equipes da SMDS, sobretudo as noturnas.

Os entes da administração pública municipal que assinaram o TAC foram os seguintes: SMDS, Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (SMSDC), Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego (SMTE), Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e SEOP. Desde então, a GM do Rio de Janeiro passou a integrar Grupo de Trabalho coordenado pela SMDS formatado pelas instituições envolvidas a fim de desenvolver ações para a desocupação do espaço público da região central da cidade do Rio de Janeiro, além de encaminhar as populações em situação de rua destes locais para os equipamentos pertinentes. O grupo não está institucionalizado, como em São Bernardo do Campo, por nenhum instrumento formal, acontecendo somente por orientação das autoridades da GM e da SMDS.

A este respeito, no Grupo focal realizado junto aos profissionais da Segurança Pública, Defesa Civil e Ordem Pública, foi debatido o referido TAC que, segundo o representante da GM, induziria a relação com a SMDS e com a PM nos casos de suspeita de crimes. Nos casos envolvendo crianças e adolescentes também acionam o Conselho Tutelar. Os profissionais presentes no referido grupo focal acreditam que a GM não deveria ser impedida de intervir em todos os casos e se houvesse um perfil mais qualificado sobre os diferentes grupos que configuram as populações em situação de rua na capital, isto contribuiria para qualificar os casos em que seria possível atuar. Sobre o TAC, informaram ainda, que neste tipo de ação a GM foi impedida de estabelecer relação com a Polícia Civil. Não será mais permitido, à GM, o encaminhamento de populações em situação de rua às delegacias. Nesse sentido, houve críticas ao TAC, pois de acordo com os presentes, o Termo estaria permitindo que pessoas que cometam crimes “protejam-se” nas ruas.

Por outro lado, acreditam que o Termo tenha se estruturado de forma a reduzir os danos de ações truculentas que vinham sendo conduzidas pela GM junto às populações em situação de rua. Porém, consideram que esta situação poderia ter sido alterada via formação/capacitação e não com o impedimento da ação. Conforme citado anteriormente, os agentes da GM não podem abordar a populações em situação de rua sem a presença de profissionais da SMDS.

Nesse sentido, também foram feitas críticas quanto à estrutura da SMDS e demais órgãos para o atendimento das pessoas em situação de rua, sobretudo ao Conselho Tutelar. Esta “ineficiência” devido à estrutura precária colabora para que os agentes da Segurança Pública tenham a sensação de “enxugar gelo”, pois muitas vezes nas quais identificam e registram casos, encaminhando-os à SMDS, esta não consegue dar conta de solucionar todas as situações.

Consideram que não são os agentes de segurança os mais adequados para lidarem com a questão das populações em situação de rua. No entanto reconhecem que, por conta da instalação das UPPs<sup>33</sup>, há muitos “desempregados do tráfico” ocupando as ruas. Dessa forma, verifica-se que, ao mesmo tempo em que os profissionais da GM acreditam não serem os mais competentes e, ainda, sem dispor dos recursos necessários para

<sup>33</sup> Esta observação decorre da compreensão de que, a partir da instalação da UPP na região de Manguinhos e também em outra áreas, teria havido aumento das populações em situação de rua proveniente dessas localidades.

atendimento especializado às populações em situação de rua, entendem haver questões que perpassam estas populações, sobretudo as diferentes manifestações da violência, que exigiriam da corporação intervenção junto a casos específicos para a realização dos procedimentos devidos.

A *Guarda Municipal de Salvador* está vinculada a Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEMOP). Foi criada em 1995 e não é armada. Dentre seus objetivos destacam-se: garantir proteção dos bens, serviços e instalações do Poder Público Municipal e contribuir com a prevenção à violência ao cidadão em Salvador. A GM tem, assim como nas outras três cidades pesquisadas um papel de apoio à Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza (SEMPS), com suporte na prestação de serviços. Há também oficinas de treinamentos desses profissionais para a realização de abordagens mais seguras, tanto para eles, como para as populações em situação de rua. A GM indicou que nos períodos críticos de chuva realiza a “Operação Chuva” que presta atendimento, junto com a Defesa Civil, às populações em situação de rua. Contudo, afirma não possuir uma ação específica voltada a esse público. A GM muitas vezes faz o transporte das pessoas em situação de rua para os abrigos. Apesar disso, não tem nenhuma relação com a Polícia Militar<sup>34</sup>.

A Guarda se encontra em processo de reorganização e devido a essa atual conjuntura, e em decorrência de outras questões políticas, a sua articulação ainda está em construção.

No âmbito estadual, dentre as quatro *Secretarias de Segurança* contatadas, três participaram da pesquisa: Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro<sup>35</sup>. Dessas, nenhuma apresentava, no período da pesquisa, projetos de formação e/ou intervenção direcionados às populações em situação de rua. Esse dado pode levantar questões diversas e que merecem ser destacadas: a) poderia indicar uma tendência nacional de se reconhecer que as demandas advindas do campo das populações em situação de rua são de responsabilidade das políticas sociais executadas no âmbito da gestão municipal, tendo as guardas municipais a responsabilidade pela retaguarda da segurança dos servidores; b) ou, sinalizar que as demandas advindas das populações em situação de rua, referente as violações dos seus direitos humanos, não estão entre as prioridades das políticas estaduais de Segurança Pública, o que reforçaria as resistências encontradas na pesquisa por parte de alguns servidores das polícias civis e militares de assumirem um papel diferenciado ao de agente da repressão, da investigação, da criminalização e da manutenção da ordem pública; c) ou demonstrar, ainda, que as populações em situação de rua, estão incluídas na categoria difusa das “minorias”, sem distinção e análise das diversas peculiaridades que caracterizam os grupos que moram na rua.

Vejamos a seguir como isso aparece em cada corporação.

Em relação aos *Bombeiros*, não obtivemos, mesmo após diversas tentativas, retorno do estado do Paraná<sup>36</sup>. O órgão da Bahia respondeu ao instrumento dizendo que não realizavam nenhum tipo de ação voltada especificamente para este público.

No estado do Rio de Janeiro verificou-se, através da entrevista com responsável pela 34 No instrumento que a GM respondeu, indica-se a PM como parceira junta com a PC e a Assistência Militar da Prefeitura de Salvador, envolvidos nas ações integradas. Apesar disso, a PM apontou que não tem nenhuma relação com a GM nem com a populações em situação de rua. A GM também apontou no instrumento respondido que tem uma ação integrada com a PM de formação de guardas e policiais para o trabalho do Crack é possível vencer.

35 No que se refere à Secretaria de Segurança Pública da Bahia, esta também indicou não ter nenhuma ação voltada para populações em situação de rua e por isso não participaria da pesquisa.

36 A corporação dos Bombeiros está inserida dentro da Instituição da Polícia Militar, que está subordinada a Secretaria Estadual de Segurança Pública.



formação dos Bombeiros, que as questões atinentes às populações em situação de rua, na cidade do Rio de Janeiro, ficam sob responsabilidade da Defesa Civil do município. Os representantes dos Bombeiros do Estado de São Paulo foram os únicos a participarem da pesquisa de campo, indicando que lidam com populações em situação de rua apenas em casos de emergências, como atropelamento, o que ocorreria com frequência devido ao uso abusivo de drogas e álcool. Afirmaram não haver diferenças específicas de tratamento destas populações em relação à população em geral. O protocolo de ação seria o mesmo. Duas dificuldades encontradas pelos Bombeiros referem-se à ausência dos antecedentes do acidente e o receio de se envolver em “qualquer outra coisa”, sendo eles parte de uma “uma tropa que trabalha desarmada” e que atende as ocorrências em todos os locais e horários. Indicaram atuar, majoritariamente, sem reforço policial. Sobre suas estratégias, revelaram que há uma preocupação por individualizar/isolar o problema, buscando ações preventivas a partir de estatísticas das ocorrências e bancos de dados. Por exemplo, fazem estudos sobre acidentes de trânsito que envolve vítimas, sendo o morador de rua um desses tipos de vítima.

Quanto às *Polícias civis*, as quatro instituições participaram da nossa pesquisa.

Os representantes da Polícia Civil do Rio de Janeiro informaram não haver nem ação e nem formação, específicas voltadas para este público. No grupo focal realizado com este segmento foi explicitado um entendimento de que ações voltadas para as populações em situação de rua não são de responsabilidade da Polícia Civil. Uma investigadora chegou a afirmar que quando algum morador de rua chega alcoolizado à delegacia, são acionados os Bombeiros para sua retirada. De maneira geral, informaram que as populações em situação de rua são tratadas como qualquer outro cidadão em casos de crime. Em alguns casos, os policiais civis informaram que acionam as equipes técnicas presentes nas Delegacias Legais (formadas por assistentes sociais e psicólogos), para prestarem atendimento social e fazerem os devidos encaminhamentos à rede especializada. Indicaram a dificuldade da PC em receber informações de outros órgãos a respeito das populações em situação de rua, o que, por só poderem intervir sob casos concretos, prejudicaria o seu trabalho. Registraram, inclusive, durante o grupo focal, queixas a respeito do serviço “1746”, da Prefeitura. Por outro lado, os agentes da PC recordaram uma prática considerada “exitosa” entre 2011 e 2012 em que a SMDS avisava, com antecedência, à algumas delegacias de polícia sobre as ações de abordagem que realizariam. O intuito seria o de preparar os profissionais da PC para o provável aumento do número de registros de ocorrências resultantes dessas operações.

Na entrevista feita com o coordenador do curso da ACADEPOL do Rio de Janeiro, foi indicado que há disciplina sobre direitos humanos na formação inicial e em todos os cursos da PC (tática, tiro, etc.). De rua, o representante indicou que não existe uma preocupação específica da PC.

Assim com no Rio de Janeiro, a Polícia Civil da Bahia informou ser do âmbito de suas funções apenas as investigações criminais e que as populações em situação de rua são atendidas pela GM ou pela PM, como qualquer cidadão, não indicando nenhuma preocupação com as denúncias dos diversos homicídios que acontecem com essas populações em Salvador. Junto a isso, a ACADEPOL informou que o tema das populações em situação de rua não é abordado na formação dos policiais civis.

A Polícia Civil do Estado de São Paulo destaca-se, em relação as outras três pesquisadas, por uma experiência inovadora: o Centro de Direitos Humanos e Segurança Pública (CDHSP) 'Celso Vilhena Vieira', vinculado à Academia de Polícia, que desenvolve uma estratégia de sensibilização sobre POPRUA, através de seminários e oficinas, para policiais civis e servidores públicos em geral, sobre populações em situação de rua (adultos, crianças, jovens e idosos). Além de integrar diferentes órgãos da rede de atendimento, a referida iniciativa visa o aperfeiçoamento do atendimento policial às populações em situação de rua quando vítima de delitos, conforme indicado por meio do questionário de pesquisa. O CDHSP trabalha em parceria com a Pastoral do Povo da Rua da Arquidiocese de São Paulo, com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) da USP, com o Fórum Permanente de Acompanhamento das Políticas Públicas para a População em Situação de Rua, com o Ministério da Saúde e com a Coordenadoria do Comitê da Saúde da População em Situação de Rua, com o Movimento Nacional da População em Situação de Rua, e com a Assessoria Especial da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Entretanto, não há formalização da ação por meio de convênio ou protocolos.

É importante destacar que os seminários e oficinas contam com a participação como palestrantes de lideranças nacionais e locais das populações em situação de rua, de professores da ACADEPOL, de estudiosos e pesquisadores, de representantes da Polícia Militar, das Guardas Municipais, de assistentes sociais, assim como profissionais de outras carreiras ligados à problemática. A metodologia integra exposição oral e discussão de "casos" para a sensibilização acerca da questão.

A Polícia Civil do Estado do Paraná realiza, também, uma ação diferenciada das demais cidades pesquisadas. Esta ação é desenvolvida por um CIAC 1ª Delegacia de Polícia (Centro - Primeiro Distrito da Capital - Setor Psicossocial), no centro da cidade, com diferentes ações regulares. O trabalho funciona desde 2000 e conta com parceiros de órgãos governamentais e não governamentais (ONGs). As ações intersetoriais envolvem o acesso à justiça/direitos humanos, assistência social, defesa civil/bombeiros, educação formal/informal, formação profissionalizante, geração de renda, habitação, ordem pública/guarda municipal, saúde, dependência química, saúde mental, Segurança Pública. A ação tem como intuito oportunizar a melhoria no acolhimento dos cidadãos em situação de rua que procuram o CIAC 1º DP, proporcionando orientações psicossociais e no que diz respeito à garantia de direitos e à cidadania. Indicam que possuem registros das violências que ocorrem, a partir do atendimento diferenciado na realização do Boletim de Ocorrência, mantendo como foco a intersetorialidade no atendimento a esse tipo de violência.

Nenhuma das quatro Polícias Cíveis pesquisadas disponibilizaram informações sobre a existência de mecanismos de controle<sup>37</sup> ou base de informações sobre violações de direitos das populações em situação de rua (especialmente violência letal e grupos de extermínios contra estas).

Dentre os resultados citam: diminuição do número de cidadãos em situação de rua na área central; regularização da parte documental; retorno da população de

---

<sup>37</sup> Como o *Disque Direitos Humanos/Disque 100*, canal de comunicação da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República) ou o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis, o próprio Movimento Nacional da População em Situação de Rua; Pastoral do Povo da Rua, entre outros.

rua para seus locais de origem; vinculação com projetos sociais oferecidos pela FAS; acolhimentos, orientações e valorização do cidadão em situação de rua quando necessita ser atendido em uma Unidade Policial; quebra da estigmatização institucional com relação à Segurança Pública. Ainda não há protocolo e/ou convênio para as ações, o que dificulta a sua institucionalidade, permanência e multiplicação em outras delegacias da cidade de Curitiba e do estado do Paraná.

Nas quatro cidades pesquisadas, no que tange as *Polícias Militares Estaduais*, foi possível, apesar das diversas limitações surgidas ao longo da pesquisa, contatar com representantes das quatro PMs.

A Polícia Militar do Paraná conta com um departamento específico, a Diretoria de Polícia Comunitária e Direitos Humanos de Curitiba, que tem como foco ações de policiamento comunitário e promoção dos Direitos Humanos. Este departamento faz: a escuta e o atendimento das demandas das populações em situação de rua, a verificação de queixas sobre abuso das autoridades e abordagens indevidas pela Polícia Militar e outras instituições, que chegam até o Núcleo de Direitos Humanos (órgão criado dentro da PM); o acompanhamento e as deliberações sobre os casos de abuso contra essa população. As ações são regulares e o trabalho realizado em parceria com o MNPR. São desenvolvidas também interações com órgãos de acesso a justiça, a FAS, órgãos da saúde pública e do tratamento para dependência química. O órgão participa de reuniões para as quais são convidados pelo MNPR e da reunião do Conselho Permanente de Direitos Humanos do Paraná, onde são recebidas as demandas de denúncias que averiguam. Atuam com crianças, jovens, adultos e idosos, na área central de Curitiba e áreas de UPS. O trabalho é feito a partir da aproximação da população de rua dentro da filosofia da polícia comunitária, respeitando a promoção dos direitos humanos.

Segundo os representantes entrevistados na Polícia Militar do Rio de Janeiro, existe um procedimento adotado para a abordagem das populações em situação de rua em suspeita de uso de arma e drogas. Caso a suspeita não se confirme, após a revista a PM deve comunicar a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, para que esta vá ao local na tentativa de convencer o morador a ir para o abrigo. Indicaram posições contrárias a internação compulsória<sup>38</sup> e ao uso de armas com os usuários de crack. Relataram, ainda, que há em curso mudanças teóricas e práticas em relação à formação e à atuação dos policiais no que tange às questões de intervenção/abordagem com grupos minoritários, como por exemplo as populações em situação de rua. Já teriam acontecido algumas mudanças curriculares quanto a isso.

O representante do Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP) da Polícia Militar da Bahia, indicou que não há formação específica sobre populações em situação de rua na PM baiana. Há, no entanto, estudos sobre os grupos considerados minorias (idosos, mulheres e crianças). Considera que há pouca carga-horária para esses estudos, em virtude de outras questões decorrentes da estrutura hierárquica que define

38 É importante dar destaque ao polêmico debate acerca do recolhimento e internação compulsórios de usuários de drogas e pessoas em situação de rua. Prevista em legislação federal, a exceção da internação compulsória para tratamento de usuários de drogas, por meio de autorização judicial para cada caso, tem se transformado, em diferentes localidades do país, em instrumento de aplicação generalizada, resultando em sistemáticas violações de direitos especialmente de pessoas em situação de rua. No Rio de Janeiro, por exemplo, a medida passou a ser aplicada após Resolução nº 20/2011 da Secretaria Municipal de Assistência Social, dirigida a crianças e adolescentes em situação de rua e de uso de drogas e, em 2013, foi expandida também para adultos. Trata-se de ação que envolve a força policial em operações na rua e têm gerado fortes reações de grupos da sociedade civil, no campo dos direitos humanos. Vide, por exemplo, Nota de Repúdio do Conselho Regional de Psicologia do Rio de Janeiro, em 2011: "Práticas de recolhimento compulsório em Abordagem Social vão a contrapelo da Política Nacional para a População em Situação de Rua", Publicado por CRP-RJ, em 22/06/2011. Acesso em: 23/08/2013. Disponível em: [http://www.crpj.org.br/noticias/2011/0622-praticas\\_de\\_recolhimento\\_compulsorio.html](http://www.crpj.org.br/noticias/2011/0622-praticas_de_recolhimento_compulsorio.html)

a multiplicidade de papéis da PM e que impede o aprofundamento de alguns temas emergenciais. Cumpre registrar que para o oficial entrevistado os soldados que trabalham diretamente na rua deveriam ter mais ênfase nos conteúdos afetos as populações em situação de rua. Segundo ele, a PM estabeleceu a filosofia do policiamento comunitário como forma de lidar com essas questões. Porém, em alguns locais se consegue trabalhar mais nessa lógica, enquanto em outros não. Relata ainda que cada área tem um comando próprio, o que faz com que haja diferentes experiências em curso na mesma cidade.

Indica que os policiais que trabalham no policiamento comunitário deveriam saber discernir, no exato momento da abordagem, o “cidadão de bem” e “o marginal” que cometeu algum crime, pois nem todos que estão na rua são “marginais”. Isso, no entanto, não seria tão fácil, segundo ele. Destacou que era preciso, ainda, saber dialogar com diferentes grupos. Falou da necessidade de prover segurança junto aos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) da prefeitura, citando que em alguns locais as pessoas não vão trabalhar por insegurança. A GM trabalha desarmada e, para ele, se não houver proteção dos profissionais da assistência, estes não conseguirão trabalhar. Lamentou a falta de integração entre estado e município o que ajudaria no desenvolvimento do trabalho de forma mais coordenada.

A Polícia Militar de São Paulo respondeu ao questionário da pesquisa indicando não haver ação integrada a ser reportada, assim como a PM baiana. Na pesquisa de campo, os representantes da Polícia Militar indicaram que a PM muitas vezes é acionada pela sociedade quando uma pessoa em situação de rua passa a incomodar a vizinhança, sendo cobrada para a realização de um policiamento ostensivo e preventivo. Os representantes da PM indicam ser a própria comunidade que rejeita essas populações, e não a Polícia Militar ou demais órgãos de segurança. Concordam que a assistência social não cabe à polícia e acreditam que, se cada órgão pudesse agir apenas na sua atribuição, o contexto poderia funcionar um pouco melhor. Relataram que o tratamento da Polícia Militar com o público é sempre padronizado, independente da situação social. Entretanto, em caso de crimes, o tratamento é diferenciado: nos quais a polícia trata - não com truculência - mas com “energia”.

A partir dos dados fornecidos, através dos grupos focais e das entrevistas feitas com os profissionais das redes de serviços sociais e de saúde e dos próprios moradores de rua, sabe-se que muitas vezes há uma indefinição de competências e responsabilidades dos órgãos acima apresentados. Entre as ações e competências dos Bombeiros/Defesa Civil, Saúde, Assistência Social e Segurança Pública nas situações de emergência que atingem as populações em situação de rua, há procedimentos e abordagens que são complementares e/ou antagônicos.

A sociedade em geral desconhece as informações sobre qual órgão deveria ser acionado e sobre os casos nos quais estes devem ser acionados, quando convive com grupos que habitam a rua. Por exemplo, uma cena comum que mobiliza chamadas para diferentes órgãos: um grupo de pessoas, frequentemente alcoolizadas, e que estão morando debaixo de um viaduto - área de alto risco de acidente. Estas apresentam incômodos como barulhos, brigas, alguns com problemas de saúde física e mental. Muitos acionariam a PM (190) para fazer uma denúncia como se lá estivesse um grupo de “marginais” que precisam ser presos; outros acionariam os Bombeiros (193), a Defesa Civil (199) ou a Guarda Municipal (153), por estarem preocupados com o risco que essas

peças estão correndo de serem atropeladas na via pública. Outros, ainda, acionariam a SAMU (192) por aparentarem, por vezes, estarem doentes ou em condições degradantes de higiene e alcoolismo. Alguns poderiam acionar o setor de abordagem social da Prefeitura para que fossem convidados a serem transferidos para a rede de atendimento social. Se houver criança, idoso ou gestante, no contexto relatado, a situação se qualifica ainda mais, e se acionaria assim Disque Direitos Humanos (100).

Enfim, o exemplo acima mostra a complexidade das demandas apresentadas por esse público e a necessidade de um quadro institucional formado por protocolos de atendimentos e procedimentos diversos e integrados em nível de comunicação, informação e formação profissional. O que acontece muitas vezes, é um conjunto de (des)orientações e (des)encaminhamentos para diferentes órgãos, gerando omissão de socorro. Não sendo a ocorrência atendida, e os direitos reiteradamente violados, ficam as populações em situação de rua à mercê dos órgãos públicos como as situações ilustradas em notícias e reportagens referentes a cada cidade pesquisada constantes nos anexos deste relatório.

### 3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A APLICAÇÃO DE DIRETRIZES ORIENTADORAS DA AÇÃO PROFISSIONAL

Considerando o conjunto dos documentos produzidos por órgãos responsáveis pela área de Segurança Pública e de promoção dos direitos humanos, nos últimos anos, se reconhece um avanço significativo no que diz respeito à orientação das ações policiais e das guardas municipais, nos marcos da legalidade constitucional. A atenção conferida – aos programas e à formação dos profissionais e a qualidade do material disponibilizado – indica não apenas volume crescente de produtos, mas refinamento de seu conteúdo. A tal ponto esse processo de aperfeiçoamento é significativo, que já não se pode dizer, hoje, no Brasil, que as instituições policiais carecem de diretrizes para o desempenho de suas funções, estando estas de acordo com as mais modernas e democráticas normas nacionais e internacionais.

O que, entretanto, preocupa o observador, sobretudo quando identificado com os já citados esforços meritórios de aprimoramento profissional, é a inevitável distância entre as diretrizes e o exercício policial cotidiano. A experiência da pesquisa e os estudos sobre a especificidade do trabalho policial e da guarda civil – em qualquer das suas atribuições, em especial nas operações ostensivas e preventivas – demonstram que entre os princípios e as abordagens realizadas pelo profissional na ponta, entre as orientações gerais registradas nas cartilhas e manuais, expostas nas aulas ou palestras, e as intervenções práticas, há um espaço que será necessariamente preenchido pelo agente, a quem os problemas objetivos se apresentam, diretamente, em toda a sua complexidade. Faz parte dessa complexidade o caráter original de que se revestem as situações, por definição. Elas são circunstanciais e, por isso, distintas entre si, assim como sempre diferentes do modelo abstrato e dos exemplos oferecidos nas cartilhas, manuais, nos cursos e no treinamento.

Vale destacar que o estudo e análises das legislações, decretos, documentos, programas, manuais, orientações acima descritos são preciosos quando têm a qualidade

dos que têm sido produzidos e foram aqui mencionados. Mas não são suficientes frente às complexidades que a realidade apresenta. Nesse âmbito, torna-se imperioso, também, qualificar os materiais didáticos utilizados (garantindo a heterogeneidade das demandas e situações apresentadas pela POPRUA) capacitar os professores, tutores e supervisores cujo papel será não apenas expor as diretrizes que integram os documentos, mas trabalhar as mediações entre princípios e circunstâncias, o que exige exame de casos (e da realidade local/do desenho institucional local) que sejam trazidos pelos próprios guardas e policiais.

Somente quando eles mesmos, os profissionais, puderem passar da contingência complexa e desafiadora aos princípios e daí, de volta, à singularidade de circunstâncias singulares, somente quando eles e elas se apropriarem das razões e dos dilemas éticos estarão preparados não para acertar, mas para lidar reflexivamente com seus próprios limites, credenciando-se a aprender com eles.

O resultado prático de ser formado a partir dessa ótica da complexidade (já indicadas nas duas Matrizes Curriculares da SENASP) tende a ser a valorização da prudência, em benefício dos alvos de suas ações e dos destinatários de seus serviços. A prudência apresenta afinidades eletivas com a desconstrução do autoritarismo. A prudência resulta do reconhecimento da finitude do conhecimento e tende a incentivar a busca por diálogo, escuta e abertura para a consideração de diferentes perspectivas.

Nesse sentido, em termos práticos, também se recomenda o investimento na formação dos formadores, dos mediadores, além da elaboração de novos conteúdos e novas estratégias e metodologias de ensino, treinamento policial e transmissão de diretrizes peculiares para os diferentes grupos que constituem esse campo tão heterogêneo de intervenções.

## **4. ANÁLISE SOBRE A VIDA NAS RUAS E AS INCIDÊNCIAS DA AÇÃO ESTATAL**

Partindo-se das informações levantadas no âmbito da pesquisa, alguns elementos se destacam para uma análise aprofundada. Trata-se de questões suscitadas a partir do cruzamento dos dados primários e secundários levantados, com os discursos coletados de cada grupo social envolvido na pesquisa (agentes da Segurança Pública, redes de atenção às populações em situação de rua e as próprias populações em situação de rua), assim como do cruzamento destes discursos por cidade pesquisada.

### **4.1 DEBATE CONCEITUAL SOBRE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

O fenômeno social “população em situação de rua”, embora não tenha origem<sup>39</sup> na contemporaneidade, está intimamente atrelado às constantes transformações políticas e econômicas da sociedade pós-industrial e globalizada, tendo a precarização

---

39 De acordo com Simões Júnior (1992), desde a antiguidade, já eram registrados grupos habitando as ruas e vivendo quase que exclusivamente da mendicância. Apesar de o fenômeno ter várias conotações ao longo da história, morar na rua relaciona-se ao desenvolvimento das cidades e do espaço urbano. Na passagem do século XIX para o XX, consolidou-se uma associação clara entre pobreza, criminalidade e vadiagem, com importantes consequências.

das relações de trabalho<sup>40</sup>, o desemprego e a individualização exacerbada, como uma das suas características centrais.

A existência de pessoas em situação de rua tampouco é um fenômeno restrito às sociedades capitalistas modernas, mesmo que estas tenham sido as mais eficientes em produção de miséria e exclusão. Na passagem do século XIX para o XX, consolidou-se uma associação clara entre pobreza, criminalidade e vadiagem, com importantes consequências. No que se refere à população infantil e juvenil, os argumentos sobre a periculosidade desse grupo levou ao estabelecimento de leis especificamente dirigidas aos “menores” e de uma política de proteção e assistência, abrindo espaço para o estabelecimento do que veio a ser chamado de uma “cultura da institucionalização” dessa população. Este processo perdurou até os anos de 1990 com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente. (RIZZINI, 2011).

Numa perspectiva sócio histórica, morar na rua é consequência visível do agravamento da questão social<sup>41</sup>, ou seja, as consequências perversas da divisão da sociedade em classes

e da apropriação desigual da riqueza socialmente produzida (IAMAMOTO, 2001). Nessa ótica, as transformações das sociedades contemporâneas – nos planos econômico, político, tecnológico e social – estariam levando parcelas da população à desqualificação, falta de acesso às condições dignas de trabalho e alterando, também, a esfera das relações familiares, levando-os ao isolamento, ao nomadismo e a busca de encontrar alternativas à reprodução da vida social<sup>42</sup>.

Por um ângulo sócio antropológico, a população em situação de rua pode ser definida como um segmento social particular no espaço urbano que se contrapõe cotidianamente às estratégias econômicas e políticas que ideologizam as *urbes* contemporâneas, mais notadamente as metrópoles (FRANGELLA, 2009).

Reconhecido por diferentes denominações, atribuídas aos diferentes fatores e condições de habitabilidade, este segmento social representa uma categoria abstrata de reagrupamento das populações que, em diversas épocas históricas, permaneceram à margem do sistema de organização social. Na experiência contemporânea, a categoria ‘*população em situação de rua*’ funciona como expressão cuja ressonância política é considerada menos excludente<sup>43</sup>, entretanto mais homogeneizadora. Sob essa nomeação estão configurações muito distintas (VIEIRA *et al* 1994): aquela pessoa que está em deslocamento contínuo; o morador de rua; trabalhadores informais ou desempregados que vivem temporariamente nas ruas e frequentam albergues ou abrigos. Atravessam-se, ainda, questões relacionadas ao campo da Saúde Mental, importante para se compreender determinadas preferências pela rua. Entre as crianças e os adolescentes,

40 Para Castel (1997), vulnerabilidade das massas e, de forma mais aguda, a exclusão social de grupos específicos são resultados da desagregação progressiva das proteções ligadas ao mundo do trabalho. Consistem em processos de “desfiliação”, ou da fragilização dos suportes de sociabilidade.

41 Para Iamamoto (2008) a “questão social” expressa as profundas alterações do sistema capitalista, que intensifica o processo de exploração e expropriação das classes trabalhadoras, reduzem o papel do Estado na garantia de direitos e promoção de políticas públicas sociais que atendam às necessidades básicas de maior parte da população. Esse tipo de ação conduz à “banalização do humano”, à “descartabilidade” e “indiferença” perante o outro. Assim a “questão social” passa a condensar a banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social – e dos sujeitos que o realizam na era do capital fetiche.

42 Escorel (1999) discute a questão em termos do conceito de ‘exclusão social’ como um “processo no qual – no limite – os indivíduos são reduzidos à condição de animal laborans, cuja única atividade é a sua preservação biológica, e na qual estão impossibilitados de exercício pleno das potencialidades da condição humana”.

43 Patrice Schuch (2007) ressalta que a mudança no conceito de ‘morador de rua’ para ‘pessoa em situação de rua’ é resultado da mobilização política que visa, de um lado, atentar para a situacionalidade da experiência de estar nas ruas e, de outro lado, combater processos de estigmatização por essas condições. Por esta ótica, este conceito pretende denominar um conjunto de populações diversas que circulam pelas ruas e fazem dela seu local de existência e moradia, mesmo que temporariamente.

além das configurações acima, estão as vítimas de violência em seus contextos familiares e comunitários, que afirmam terem a rua como um refúgio<sup>44</sup>.

Em atenção às diversas subjetividades, caracterizações e contextos verificáveis quanto a estes grupos sociais, adota-se neste artigo o termo '*populações em situação de rua*', com a referência plural. Considera-se ser esta a definição mais apropriada para designar uma situação ou condição social heterogênea<sup>45</sup>, não podendo ser estes grupos sociais definidos por conceitos estigmatizados ou de maneira generalista, fundamentada em possíveis preconceitos. Compreende-se, portanto, que não se está diante de um único segmento que vive o circuito nômade na cidade, mas sim diferenciados grupos que possuem a especificidade de subverter, de forma radical, o sentido homogeneizador do espaço da rua, ao condensarem neste a dimensão pública e privada de suas vidas.

Um olhar mais detalhado sobre esses contextos, a partir de dados primários e daqueles oriundos de outras pesquisas e dos meios de comunicação, permite reconhecer que as pessoas que vivem em situação de rua são mais vulneráveis a toda sorte de violações de seus direitos. A seção a seguir, se dedica a esta discussão, abordando determinadas violações e algumas de suas estratégias de sobrevivência observadas.

## 4.2 A QUESTÃO DA SOBREVIVÊNCIA: OS LIMITES DA EXPERIÊNCIA HUMANA

As experiências de habitar os espaços da rua revelam um processo de profunda deslocalização e uma sujeição gradual, em muitos casos permanente, a vulnerabilidades<sup>46</sup> física, psicológica, material e simbólica. Nesse sentido, o estar na rua explicita, especialmente, os limites da experiência humana. Uma diversidade de aspectos emerge desta experiência limite, mas merecem destaques aqueles relacionados às manifestações de uma violência difusa identificada nos dados coletados nas quatro cidades pesquisadas.

A primeira seria referente àquela perpetrada por agentes do poder público, geralmente figurando-se como uma violência institucional. A segunda estaria relacionada à violência cometida pela sociedade em geral, em suas diferentes formas de agrupamento, organização e expressão – incluindo-se a violência entre as próprias pessoas em situação de rua. Estas classificações também podem se desmembrar em termos de suas formas de expressão, como violências direcionadas (agressões, homicídios, furtos, entre outras) e violências simbólicas/difusas (como preconceito, discriminação e a naturalização de suas condições de vida). Essa divisão, indicada aqui para fins didáticos, reflete um fenômeno complexo, na medida em que os agentes e seus meios estão em constante interação.

Cabe ressaltar que além da própria heterogeneidade das populações em situação de rua, também as diferenças históricas, institucionais e legais dos estados pesquisados,

44 Vários autores que pesquisaram as trajetórias de vida dessa população mencionam depoimentos nesse sentido. Ver, por exemplo: Rizzini, Butler e Soares (2003).

45 A percepção da heterogeneidade está presente nas constantes indicações das próprias pessoas em situação de rua entrevistadas no âmbito da presente pesquisa. Estas reforçam suas individualidades e especificidades, como a alusão, por uns, ao fato de que têm famílias, têm casa, têm experiências de trabalho, estudos, entre outros aspectos.

46 Varanda e Adorno (2004) desenvolve estudo considerando o processo dinâmico daquilo que vem sendo chamado de "vulnerabilização" dessa população, ou de sua categorização enquanto população vulnerável, como um processo que ocorre antes mesmo da ida para as ruas, no universo das redes de relações das classes populares. É o que Escorel (1999) caracteriza como "trajetórias de vulnerabilidade": trajetórias sociais dos indivíduos que, em geral, se deslocam para as condições extremas de vulnerabilidade e exclusão social – em dimensões econômico-ocupacionais, sócio familiares, da cidadania, das representações sociais e da vida humana.



evidenciam peculiaridades na forma como essas violências e violações de direitos são manifestadas. Embora existam especificidades, as situações apresentadas a seguir foram reportadas direta e/ou indiretamente em todas as localidades observadas.

Verificam-se, assim, um contexto fortemente marcado pelas dificuldades de alcance das políticas sociais sobre as populações em situação de rua pesquisadas. Trata-se de um público que – além de ter chegado a estas condições por fatores que envolvem a falta de acesso a direitos e a políticas públicas – se constitui em dinâmicas sociais que, novamente, desafiam os desenhos institucionais das ações estatais. Em contrapartida, este mesmo segmento é duramente impactado pelas políticas urbanas controladoras da funcionalidade do espaço e, portanto, excludentes. Este cenário paradoxal da relação das populações em situação de rua com o poder público, impõe uma problematização necessária para se desenvolver análises alternativas e propositivas sobre o lugar da Segurança Pública nesse contexto

Nesse sentido as narrativas descritas sobre o “morar na rua”, nos grupos focais realizados no âmbito da presente pesquisa, remetem a uma das principais manifestações da questão social expressa por essas populações: a ausência de políticas de habitação que garantam o acesso à moradia fixa. Encontram-se na condição de “sem-teto” como outros tantos milhares de brasileiros<sup>47</sup>. Como alternativa de sobrevivência, uma parcela dessa população frequenta ou frequentou, ainda que de forma esporádica, os abrigos e albergues disponíveis nas redes locais<sup>48</sup> da assistência social (porta de entrada para o atendimento oferecido a essa população) – a qual se mostra, na maioria dos grandes centros urbanos, com estrutura insuficiente frente às demandas existentes<sup>49</sup>.

Os dados primários e secundários indicam que são diversificadas as experiências existentes no país: há desde locais onde as regras são construídas com a participação dos usuários e dizem respeito a questões básicas, como não fazer uso de álcool e drogas no local, não portar arma e respeitar o silêncio; até experiências de instituições bastante rígidas e seletivas, que têm como objetivo claro a mudança de comportamentos<sup>50</sup>. Diante da rigidez das regras estabelecidas, ou da insegurança interna dos abrigos, uma parcela dessas pessoas deixa de frequentar alguns equipamentos<sup>51</sup>. Muitos reportam falta de tratamento digno e até mesmo maus-tratos<sup>52</sup>.

Nestes casos, o espaço da rua pode se figurar como um espaço de acolhida, conforme foi identificado em discursos manifestados pelas pessoas em situação de rua em Salvador e no Rio de Janeiro. A rua serve, nessa ótica, como refúgio para pessoas que resistem a determinados regramentos, oferecendo maior liberdade<sup>53</sup>, menos regras

47 De acordo com dados do IPEA, apesar de se registrar quedas significativas desde 2008, o índice sobre o déficit habitacional no Brasil em 2011 estava em 8.8% em relação ao total de domicílios do país, isto é, 5.4 milhões em números absolutos. V: “Nota Técnica estima o déficit habitacional brasileiro”, publicado por IPEA, em 17/05/2013. Acesso em 25/09/2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18179](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18179)

48 Foram identificadas múltiplas redes (estatais, filantrópicas e de organizações não governamentais), que atuam de forma concorrentes e paralela (como em Salvador), de forma complementar (Curitiba e São Bernardo) ou ainda estão em construção (como no Rio de Janeiro).

49 Em visita ao Centro POP de Salvador, por exemplo, verificou-se que o serviço estava fechado para o atendimento devido à falta de funcionários. Além disso, o gestor local relatou que nem sempre se dispõe dos suprimentos necessários para se oferecer o café da manhã aos usuários deste serviço.

50 Há diversos serviços oferecidos nas ruas, por ONGs e entidades religiosas, com perfil de “resgate social” que, por vezes, exigem a submissão a uma lógica disciplinadora e de “reintegração social”.

51 É neste sentido, por exemplo, que a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação (Brasil, 2008) identificou que 46,5% dos entrevistados preferem dormir na rua, por motivos de ‘falta de liberdade’, ‘horário’ e ‘proibição do uso de álcool e drogas’.

52 Foi o caso de um relato obtido em Curitiba, em que um senhor em situação de rua, cuja trajetória de vida de nas ruas se iniciara aos 12 anos de idade, indicou não dormir no abrigo local justamente por ter passado com situação de abusos dentro da instituição.

53 Se, por um lado, a vida nas ruas é discutida a partir das adversidades e das violações de direitos que, neste espaço, se manifestam e se reproduzem, outras percepções concomitantes estão presentes nas concepções e imaginários dos grupos sociais pesquisados. Segundo indicado por pessoas em situação de rua entrevistadas, é neste *locus* que também se vivenciam diferentes dimensões da liberdade.

institucionais e menos formas organizadas de controle e punição. Por outro lado, a rua foi também considerada, por estes mesmos grupos, um espaço de insegurança, em relação ao que instituições e abrigos podem oferecer em termos de garantias de alimentação, instalações e proteção. A insegurança da rua foi relatada em Curitiba, Salvador e São Bernardo do Campo, como maior do que nos equipamentos das políticas sociais, mesmo reconhecendo que nesses espaços também existem situações de abusos, maus tratos e violências.

Assim, quando não procuram a rede assistencial, alguns se instalam em espaços diversos da cidade. Frequentemente, organizam-se em grupos, em razão dos riscos que enfrentam pela violência de que são alvo (RIZZINI & BUTLER, 2003), mas também há aqueles que optam pelo isolamento (COSTA, 2005). Para suprir as demais necessidades básicas<sup>54</sup>, algumas das pessoas que vivem nas ruas se utilizam de estratégias variadas, contando com a solidariedade de grupos assistenciais, comerciantes e moradores locais<sup>55</sup>. Nesse contexto a comida passa a ser um dos eixos centrais em torno dos quais o circuito nas ruas se constrói, em termos da circulação e das trocas materiais e simbólicas.

#### 4.2.1 QUESTÃO GERACIONAL, RACIAL E DE GÊNERO

Como processo contínuo de desvinculações e de construção de novos vínculos afetivos, familiares e sociais, o recurso às ruas implica a formação de novas relações de pertencimento e de identidades, integrando-se a grupos, ainda que temporários – seja em função dos locais que escolhem para dormir, das atividades que exercem ou das instituições que frequentam. Entretanto, há, ainda, aqueles que nascem e são socializados no ambiente da rua<sup>56</sup>, cujas trajetórias de vida envolvem diferentes processos de vinculações.

A situação da criança e do adolescente nas ruas foi levantada com frequência pelas redes do Rio de Janeiro, especialmente no que tange às práticas de recolhimento compulsório, emblemática nesta cidade. Trata-se de um segmento que nas ruas é considerado ainda mais vulnerável, submetido a condições agravadas de violações – relacionadas a explorações e abusos. Seu regime de proteção, simbolizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), tenderia a causar maior consciência das responsabilidades do poder público. Em São Bernardo do Campo, foi indicado não existir muitos casos de crianças e adolescentes em situação de rua, atualmente.

Especificidades identificadas pela pesquisa se referem às formas de organização dos grupos conforme a idade e o gênero. Segundo relatado por agentes da Segurança Pública, por exemplo, mulheres e crianças não costumam ser vistos nas ruas à noite, na medida em que tenderiam a optar por algum tipo de abrigo.

Os próprios grupos em situação de rua entrevistados abordam questões sobre as diferenças etárias e, em Salvador, destacam que idosos tendem a estar inseridos

54 Consideram-se como necessidades básicas a alimentação, a higiene e as necessidades fisiológicas, o vestuário e o abrigo. Nessa perspectiva, na maior parte das grandes cidades brasileiras, a rede de serviços de assistência social e filantrópicos costuma ofertar alternativas capazes de garantir o atendimento mínimo a tais necessidades.

55 Os grupos ouvidos na pesquisa, nas quatro cidades, reportam que o acesso à comida é facilitado por ações filantrópicas, especialmente relacionadas a grupos religiosos, comerciantes e grupos solidários. Também reconhecem contribuições de ações do poder público, como o oferecimento de alimentação e espaço para necessidades diárias de higiene em albergues e Centros POP. Todavia, alegam que apenas uma parte das pessoas em situação de rua consegue acessar os serviços que oferecem alimentação gratuita, banho e distribuição de produtos de higiene.

56 Desde a década de 1980 reportam-se casos de famílias que são levadas a morar nas ruas com seus filhos devido a situações expostas anteriormente (LUSK & MASON, 1994; RIZZINI, 2003).

nos abrigos, pela maior dificuldade que estes encontrariam em dormir nas ruas. Já as crianças foram identificadas como os segmentos que estão em maior concentração nas ruas de Salvador, pelos agentes da Segurança Pública entrevistados. Por outro lado, no Rio de Janeiro, as pessoas em situação de rua entrevistadas indicaram a percepção de que há uma proporção maior de adultos em situação de rua, em relação a crianças e adolescentes – e atribuem isso justamente a uma atuação do Conselho Tutelar que seria mais efetiva.

Nas visitas realizadas no âmbito desta pesquisa, chamou atenção o caso do espaço invadido por POPRUA ‘Ana Nery’ (antigo hospital psiquiátrico), em Salvador, em processo de fechamento, onde coabitavam crianças e adolescentes de variadas idades, mulheres grávidas, adultos, pessoas idosas e animais domésticos. Todos vivendo em condições insalubres e precárias.

Analisando-se esses contextos do ponto de vista de gênero percebe-se que existem diferenças no modo como homens e mulheres lidam com as dificuldades que se apresentam no cotidiano da rua (GONTIJO & MEDEIROS, 2009; RODRIGUES, 2009). Em número, as mulheres são minoria – 18%, segundo a Pesquisa Nacional (Brasil, 2008)<sup>57</sup> – e apresentam trajetórias e estratégias diferenciadas dos homens nas ruas<sup>58</sup>.

Apesar de numericamente minoritárias, os papéis sociais representados por mulheres são descritos como de certa referência nos grupos formados nas ruas, incluindo-se determinadas posições de liderança das coletividades, como uma figura ‘materna’. Em contrapartida, a situação da mulher em situação de rua aparece como agravada, sendo esta considerada pelas redes de atenção como mais vulnerável a violações de direitos: sujeitas a violações por serem “da rua” e por serem mulheres, com violências por parte de seus companheiros no espaço da rua. O mesmo se daria quanto à ação de agentes da Segurança Pública: houve o relato, no Rio de Janeiro, de situações de mulheres grávidas sendo agredidas pela polícia, além de outras formas de violência durante operações do ‘Choque de Ordem’.

Essa diferença quantitativa é também refletida no oferecimento das vagas dos serviços de atendimento da assistência social, como albergues e abrigos, onde, em geral, o número de vagas para mulheres é inferior ao número destinado para os homens, como foi verificado, por exemplo, em Salvador e São Bernardo do Campo.

No período da pesquisa em Curitiba, foi organizado pelo Movimento Nacional da População em Situação de Rua, em parceria com segmentos do poder público, um evento no qual se realizavam atividades direcionadas para as mulheres em situação de rua – atividades estas relacionadas ao estímulo da autoestima e da preocupação com a saúde, à informação sobre a saúde reprodutiva, dentre outras. Mesmo neste evento direcionado para o público feminino, as mulheres se encontravam em número reduzido, havendo mais homens, na maior parte do tempo. Todavia, foi possível conversar com algumas mulheres presentes, que relataram saberem de seu direito de não serem abordadas por policiais homens. Este é um ponto importante de ser problematizado. Apesar do reconhecimento das especificidades de gênero e das

57 A disparidade quantitativa foi também verificada nas atividades de campo da presente pesquisa: a maior parte dos participantes dos grupos focais e das pessoas observadas in loco, eram homens.

58 Especificamente em Salvador, por exemplo, foi explicitamente relatada a questão da prostituição como forma de sobrevivência para mulheres em situação de rua.

violações de direitos em jogo, o que se afirma reiteradamente no plano institucional é o direito das mulheres serem abordadas exclusivamente por agentes do sexo feminino<sup>59</sup> – um avanço importante, mas ainda insuficiente em termos de garantias. Ainda assim, houve o relato segundo o qual esta medida sobre a abordagem não deu fim à violência e ao abuso policial, com a indicação de que profissionais da Segurança Pública do sexo feminino também praticariam atos de violência, como foi relatado em Curitiba.

Quanto à questão étnico-racial, são poucos os estudos que retratam as características desse público por um recorte neste sentido (SILVA, 2012). Trata-se de uma questão sem visibilidade para os órgãos oficiais de contagem populacional<sup>60</sup>. Os poucos dados existentes são obtidos em pesquisas realizadas por municípios, ou por universidades, cujos propósitos são refletir os determinantes dessa realidade e, sob um aspecto ou outro, as realidades/políticas locais de atendimento. Em 2008, foi publicada a já mencionada “Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua” (BRASIL, 2008) indicando que 69% das populações de rua se autodeclararam negros e pardos.

Importante ressaltar que a questão racial, também, é levantada como um fator agravante das vulnerabilidades. Negros e negras tenderiam a ser mais discriminados, segundo ilustra um caso relatado por uma integrante da rede de atendimento do Rio de Janeiro: sendo mulher e negra, se viu “confundida” por um policial, que pressupôs ser ela uma pessoa em situação de rua, direcionando, a ela, um tratamento abusivo e desrespeitoso.

#### 4.2.2 QUESTÃO DO TRABALHO E A GERAÇÃO DE RENDA

Em termos de trabalho, para muitos a rua representa alternativa de sobrevivência – fazendo parte do processo de ida para a rua a busca de formas de sustento pessoal ou familiar (COSTA, 2005). Considerando o trabalho em seu sentido produtivo (ENRIQUEZ, 1999; TOSTA, 2000; SILVA, 2009) e como forma de legitimação identitária e social (CASTEL, 1997; JACQUES, s.d.; BAPTISTA, 2002), 47,7% das pessoas em situação de rua entrevistada em levantamento nacional, atuaria no mercado informal, sem nunca ter tido carteira assinada (BRASIL, 2008).

Desprovidas desta referência formal, as pessoas em situação de rua, apesar de desenvolverem atividades informais, são frequentemente consideradas como improdutivas. Segundo Marilene Di Flora (1987) e Marilda Iamamoto (2001), a população em situação de rua, passa ser estigmatizada, pois escancara as contradições básicas do modo capitalista de produção: a falácia de que todos possuem iguais oportunidades e a evidência de que, embora a produção seja social, a apropriação dos ganhos é sempre individual, sendo as pessoas em situação de rua testemunhas vivas de que a exploração e a desigualdade estão no cerne deste modo de produção. Além disso, estas contradições são mascaradas a partir de um mecanismo denominado culpabilização (GUARESCHI, 1999; IAMAMOTTO, 2001). Com base na (pseudo) igualdade e competitividade inerente

59 Em Curitiba a questão da revista feminina foi levantada pelos profissionais das redes, como um direito da mulher abrigada que torna seu atendimento mais específico, não podendo ser revista por um profissional do sexo masculino. Entretanto, o município não teria nenhum equipamento específico para receber essa população feminina, e foi relatado que muitos equipamentos não aceitariam mulheres por esse motivo.

60 O próprio Censo realizado pelo IBGE (última versão em 2010), bem como as pesquisas por amostragem domiciliar do mesmo Instituto, não computaram essas populações, em função da sua falta de referência de moradia, muito menos com recortes de gênero e racial.

ao ideário liberal, muitas vezes o processo que envolve a reinserção do indivíduo no sistema produtivo é alvo de um reducionismo que o descontextualiza da sociedade e transfere-lhe a culpa e responsabilidade por sua condição e por seu fracasso. O processo de culpabilização está intrinsecamente relacionado a essa visão que individualiza e patologiza os fatores determinantes que levam as pessoas a viverem nas ruas.

Ademais, a vida nas ruas vai tornando os indivíduos menos aptos a adaptarem-se às condicionalidades impostas pelo mundo do trabalho (COSTA, 2005). Em São Bernardo do Campo foram manifestadas, por pessoas em situação de rua ouvidas, as dificuldades de se manterem em empregos – dificuldades estas relacionadas a desafios de se desvincularem de vícios e do ritmo da vida nas ruas, por exemplo. O mesmo se dá por outras dificuldades formais, como pelo fato de não disporem de comprovantes de residência, conforme foi relatado no Rio de Janeiro e Salvador<sup>61</sup>.

As pesquisas secundárias e os grupos focais realizados revelam que uma das principais expectativas das pessoas em situação de rua em relação ao poder público é a questão da geração de alternativas de ocupação e renda. Neste contexto, dentre as estratégias de sobrevivência observadas na pesquisa de campo estão as expressões do trabalho informal, como os “bicos”, a coleta de material reciclável, e a guarda de automóveis nas ruas.

#### 4.2.3 QUESTÃO DA SAÚDE, SAÚDE MENTAL E USO ABUSIVO DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS

Diversas doenças afligem de modo especial e com maior frequência os diferentes segmentos que configuram as populações em situação de rua, entre elas estão problemas dermatológicos e doenças respiratórias como pneumonia, tuberculose, entre outras<sup>62</sup> – sendo por vezes atribuídas ao contexto de insalubridades, falta de acesso a água potável e falta de saneamento básico. As vulnerabilidades físicas e mentais de setores que vivem nas ruas, em especial daqueles que estão há mais tempo nessa condição, são comumente retratadas.

As vulnerabilidades das mulheres, das adolescentes grávidas e das crianças pequenas, com risco de mortalidade por desnutrição ou outras doenças infectocontagiosas, são aspectos que se destacam no quadro geral de saúde destas populações. Adicionalmente, pessoas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas psicoativas, com frequência, sofrem atropelamentos, são alvos de discriminação e violência, assim como de ações repressivas como recolhimentos compulsórios ou forçados. Aqueles que apresentam transtornos mentais ou deficiências físicas estão expostos a uma série de problemas que agravam ainda mais a sua condição, como por exemplo, a falta de acessibilidade nos locais de atendimento, dificuldade de acesso aos serviços de saúde, internações compulsórias e inúmeras outras violações de seus direitos de cidadania (DELGADO, 2013).

Nesse contexto, foi verificado nos grupos focais realizados que uma das principais questões que chama atenção e provoca reações de intolerância por parte da sociedade

61 Destaca-se uma experiência em curso no governo estadual da Bahia, através do Programa Bahia Acolhe que dentre suas várias ações são ofertadas 25 vagas na República frequentada por ex-moradores de rua e oferta de emprego em diferentes setores do Estado, especialmente no ramo da construção civil.

62 Dentre os problemas clínicos mais comuns junto às pessoas em situação de rua, documento do Ministério da Saúde (Brasil, 2012) indica: problemas nos pés; infestações; tuberculose; DST, HIV e AIDS; gravidez de alto risco; doenças crônicas; álcool e drogas; e os relacionados saúde bucal.

em relação às populações em situação de rua são as doenças advindas do campo da saúde mental.<sup>63</sup> Nesses casos, o discurso higienista se propaga reafirmando o estigma do morador de rua, associado ao lixo urbano e à 'loucura'. A demanda por limpeza traz a 'realidade' de uma lógica circular que tem como força motriz central a tentativa de sua eliminação. As ações interventoras da limpeza pública também são apresentadas como projetando cenas de humilhação às quais este segmento não tem outra alternativa a não ser se submeter, sob pena de agressão.

Foram observados em diferentes fontes secundárias da pesquisa e nos grupos focais que os serviços disponíveis na maioria dos municípios, através do Sistema Único de Saúde, não estão adequados à realidade e às necessidades das pessoas em situação de rua. O preconceito e a discriminação fazem parte da forma de tratamento dispensada a essa população. Na pesquisa de campo foram identificados diversos relatos sobre exigências de que as pessoas tomem banho para que venham a ser atendidas ou da necessidade de que estejam acompanhadas, bem como as situações nas quais o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) se nega a fazer procedimentos de emergência. Outra questão recorrente é a dificuldade de atendimento devido à necessidade de comprovação ou de referência de residência para aqueles serviços de saúde que trabalham a partir de bases territoriais nas grandes cidades<sup>64</sup>.

Em que pese a situação relacionada ao uso abusivo de álcool e drogas, este é mais uma questão frequentemente relatada. Sabe-se que o consumo de álcool e outras drogas faz parte da realidade das ruas, seja como alternativa para minimizar a fome e o frio, seja como elemento de socialização entre os membros dos grupos nas ruas (MOURA *et al*, 2009; RAUPP, 2011; LIMA, 2010). Dentre as pessoas que falam abertamente sobre sua dependência às drogas, foi também recorrente a indicação de que as adversidades na rua só são superadas com essas práticas: o uso se coloca como necessário para sobrevivência nas ruas.

Foi relatado tanto em Curitiba como no Rio de Janeiro, que estaria sendo observado um crescimento das populações em situação de rua, usuárias de drogas. No Rio de Janeiro a partir da implementação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), esse processo teria resultado em deslocamentos de pessoas, com envolvimento com o tráfico de drogas, que foram ocupando o espaço das ruas. No caso de usuários de crack, segundo indicado pelas redes de atendimento no Rio de Janeiro, foram descritos como pessoas que em grande parte teriam maior convivência com a família – ainda que com relações fragilizadas – apesar de estarem 'em situação de rua'.

Em recente pesquisa sobre o uso do *crack*, desenvolvida pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), se estima que cerca de 370 mil brasileiros de todas as idades já usaram regularmente o crack e similares. Uma expressiva proporção de 40% destes usuários

---

63 Muitos autores relatam diferenciados tipos de sofrimento psíquico que acometem grande parte das pessoas que vivem nas ruas (COSTA, 2005; BULLA *et al*, 2004; LOVISI, 2000; FERREIRA, 2001; BOTTI *et al*, 2009). Sposati (1995), nessa questão, destaca a frequente demanda dos cidadãos em solicitar a remoção de moradores de rua que estão localizados perto de suas residências, causando medo, pena ou repulsa pelo estado de degradação em que se encontram. Assim, as redes locais de atendimento são, muitas vezes, acionadas para entrarem em ação e realizarem um trabalho baseado na filantropia e assepsia.

64 Além disso, nos casos em que os tratamentos aplicados exigem cuidados regrados (uso de medicamentos) e condições de vida protegidas, como no caso de doenças infectocontagiosas, as pessoas que vivem nas ruas dificilmente conseguem adequar-se às exigências de tais tratamentos. Devido a isso, acabam agravando o quadro de suas doenças e algumas vezes chegando ao óbito por doenças que poderiam ser evitadas ou que teriam condições de tratamento em outras circunstâncias menos adversas. Na mesma condição, estão as dificuldades para aqueles que desejam participar de algum tipo de tratamento contra a dependência de substâncias psicoativas.

estaria em situação de rua, isto é, que passando a maior parte de seu tempo nas ruas<sup>65</sup>.

Embora as próprias pessoas em situação de rua entrevistadas, ao longo desta pesquisa, tenham se referido reiteradamente a suas relações com as drogas – em termos de proteção, conforto, vício, dependência, entre outras dimensões – e muito se falar sobre o uso das drogas como fator determinante para a chegada às ruas, muitos alegaram só ter começado a utilizar alguma substância depois de já estarem nas ruas.

Dentre os grupos com os agentes da Segurança Pública, foi identificada a percepção, com base em observações cotidianas, do uso de drogas como uma prática recorrente entre as populações em situação de rua. Essa foi uma “visão” problematizada pelas pessoas em situação de rua entrevistadas: a ideia generalizante que associa a vida nas ruas com o uso de drogas, o que foi refutado em algumas ocasiões.

Por outro lado, o que mais se reforçou – e isso foi especialmente verificado a partir de falas de pessoas em situação de rua e de integrantes das redes locais – foi a ausência de políticas de atendimento específicas, desenvolvidas sob a ótica de abordagens humanizadas, por vias diversas de recuperação (para além das comunidades terapêuticas) e adoção de novos paradigmas, como redução de danos, que supere a lógica da abstinência. Esta mesma demanda foi também destinada ao campo da saúde mental em um sentido amplo, direcionada a necessidades de se reconhecer as peculiaridades dos diversos casos e as especificidades de seus tratamentos<sup>66</sup>.

## 5. MANIFESTAÇÕES DA VIOLÊNCIA CRIMINAL E (IN) SEGURANÇA PÚBLICA

Morar nas ruas significa, dentre outras característica, vivenciar processos de vulnerabilidades que colocam em risco o direito fundamental à vida e a dignidade humana. Dados levantados pelo Disque Direitos Humanos (Disque 100) e pelo Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH) – assim por notícias publicadas na mídia – identificam a incidência de determinados tipos de violências mais frequentes a que estão submetidas as populações em situação de rua. Segundo reportam, entre 2011 e 2012, 165 moradores de rua foram mortos no Brasil e em 113 destes casos não houve investigação conclusiva e qualquer responsabilização. Neste período, teriam sido 463 denúncias relacionadas à violência contra a população de rua recebidas pelo Disque 100.

Os riscos se expressam através dos relatos cotidianos de se terem os pertences roubados, de serem agredidos, de incidências de desentendimentos entre pessoas em

65 Dos 370 mil, 50 mil seriam crianças e adolescentes. As mulheres correspondem a 21,3% deste montante: destas, 10% indicaram estar grávidas no momento da pesquisa realizada e 44,5% indicaram já ter sofrido violência sexual na vida. Adicionalmente, “O estudo ainda mostra que 78,9% dos usuários da droga desejam se tratar. No entanto, é baixo o acesso deles aos serviços disponíveis, como postos e centros de saúde, procurados por apenas 20% dos usuários nos 30 dias anteriores à pesquisa”.

Cf. “Brasil realiza maior pesquisa do mundo sobre o uso do crack”. Publicado por CBN, em 20/09/2013. Acesso em 25/09/2013. Acesso em 23/08/2013. Disponível em: <http://www.cbnfoz.com.br/noticias-do-brasil/editorial/brasil/20092013-40643-brasil-realiza-maior-pesquisa-do-mundo-sobre-o-uso-do-crack>

66 Esta questão foi identificada como bastante problemática pelas redes locais, nas quatro cidades. As condições de vida de pessoas nas ruas com questões relacionadas a saúde mental, como ‘surto’, por exemplo, foram relatadas em Salvador: situações que, pela exposição, tendem a gerar reações de medo à sociedade e sucessivas demandas de controle e internação.

situação de rua<sup>67</sup>, de serem vítimas de violência simbólica, física e sexual; de serem alvo de agressões inesperadas vindas de setores preconceituosos da sociedade para com estes grupos<sup>68</sup>, ou mesmo dos órgãos oficiais responsáveis pela segurança.

Apesar de todas as adversidades do estar na rua, foram as incidências de violências simbólicas os principais elementos contidos nos relatos dos grupos focais realizados pela pesquisa com as populações em situação de rua como: a discriminação que se manifesta em posturas adotadas pela população em geral; os olhares que transmitem medo, nojo e aversão; os desvios de percurso para se evitar a aproximação; a expressão do sentimento de “pena” e atitudes que vitimizam e/ou criminalizam; as solicitações aos poderes públicos para a remoção ou expulsão das pessoas que ocupam a rua. Trata-se de situações mencionadas em todas as cidades pesquisadas, sendo considerado como um dos principais fatores que demandam a atuação da Segurança Pública direcionada à pessoas em situação de rua a cobrança de que sejam removidas das ruas, das praças e das portas de residências e de comércios.

Conforme conjecturam as pessoas em situação de rua entrevistadas, estes seriam vistos pelo senso comum como potenciais criminosos e, por isso, não confiáveis<sup>69</sup>. Os profissionais das redes de atendimento alegam, também, que parte da população em geral os trata como vagabundos, culpabilizando-os<sup>70</sup> por sua situação pessoal e individual. Do ponto de vista dos agentes de Segurança Pública ouvidos, foi manifestada a compreensão de que o próprio fato de se viver nas ruas já configuraria uma violência em si mesma.

A naturalização da ‘situação de rua’, como algo comum e aceitável, foi uma questão especificamente levantado em Salvador, como um entrave para se pensar propositivamente em alterações dos quadros degradantes, na medida em que a sociedade em geral não se mobiliza e não se indigna com as condições de vida dessas pessoas. Essas indagações foram apresentadas pelos representantes do Movimento Nacional da População em Situação de Rua de Salvador e Curitiba, quanto ao ‘conformismo’ e aceitação da sociedade, sobre as condições de vida humana indigna que configura esse segmento. Essa reflexão converge com a perspectiva levantada por integrantes da rede de atenção em São Bernardo do Campo, sobre as dimensões violentas da ‘exclusão’ e da ‘invisibilidade social’.

67 Foram expressas em todos os municípios pesquisados as violências que ocorrem entre as próprias pessoas em situação de rua, onde manifestam-se tensões que acabam gerando situações de violência física entre eles. Nestes relatos, embora não seja consensual, observou-se (em Curitiba) que alguns acreditam que eles próprios devam resolver seus conflitos e que não precisam de um órgão público mediando, principalmente sob a lógica policial. Por outro lado, existem aqueles que alegam que em algumas situações a violência é intensa a ponto de acabar em morte. Os principais motivos elencados para a geração destes conflitos são relacionados a disputa do espaço/território, ao acesso ao álcool ou outras drogas (narrado em São Bernardo do Campo), e também ao roubo de pertences (relatado nos grupos focais de Curitiba e Salvador). As populações em situação de rua relatam que esse tipo de violência é geralmente física, chegando a esfaqueamentos e até homicídios. Casos de disputas por algum bem ou território são reproduzidas também nos espaços institucionais.

68 No campo das violências direcionadas, há situações extremas atribuídas a grupos de extermínio, principalmente mencionados em Curitiba, onde se denominam de Skinheads os grupos organizados que atacam e agridem fisicamente pessoas em situação de rua, com casos emblemáticos de humilhação, espancamentos, assassinatos e etc. Os grupos de extermínios, como também ações espontâneas de indivíduos, são considerados frequentes e com incidência em várias cidades do país, apesar de serem pouco noticiados e investigados – justamente por serem as vítimas pessoas em situação de rua. Aliás, a própria mídia se configura enquanto ator social citado constantemente como difusor de uma visão preconceituosa e legitimadora das violências contra as populações em situação de rua. Em Salvador, assim como em Curitiba, foram explícitas as denúncias sobre essa questão, criticando-se a postura de dar pouca visibilidade a estes segmentos ou mesmo de reproduzir informações equivocadas e superficiais.

69 As manifestações da violência, que se inter-relacionam e se reproduzem cotidianamente, tendem a se complexificar quando se fazem associações deste segmento populacional às ações da criminalidade urbana e as cenas do uso abusivo de álcool e outras drogas. Com isso, as pessoas em situação de rua acumulam percepções que os enquadram como “vítimas” e “perigosos” ao mesmo tempo (COIMBRA, 2001).

70 Dentre os agentes da Segurança Pública pesquisados esteve presente a visão de que muitas pessoas em situação de rua estariam nesta condição por escolha, por um comodismo diante das “facilidades” decorrentes da oferta de vestuário, medicamentos e alimentos; e do acesso facilitado às drogas e da possibilidade de uso sem interferência de familiares e demais pessoas do convívio.



No que se refere às violações relativas aos direitos de uso do espaço público, numa ordem socioeconômica que não prioriza estratégias de universalização da cidade e de cumprimento da função social do espaço urbano, o que se verifica é a difusão de concepções sobre o controle e a ordem – por meio de remoções e práticas de limpeza urbana<sup>71</sup>. Trata-se de uma perspectiva marcada pelo discurso da ordem, reforçando-se a securitização das políticas sociais em que “os órgãos públicos intepretam a situação de rua como uma questão de Segurança Pública e não de uma perspectiva social”. (DIAS, 2010, p. 44).

A negação da rua enquanto um espaço possível de convívio, associado ao direito de ir e vir e de permanecer, apareceu como uma manifestação da violência estatal, principalmente nestes no Rio de Janeiro, Curitiba e em Salvador. Já em São Bernardo do Campo a concepção sob a qual a rede de atendimento indica operar concebe a rua como um espaço possível de socialização, de cuja “saída” se implica a ideia de se recuperar a autoestima do indivíduo, em direção a construção de mecanismos e possibilidades de autonomia.

## 5.1 REDES DE ATENDIMENTO E A VIOLÊNCIA ESTATAL

Destacam-se os relatos de violações perpetradas por agentes do poder público, no plano das interações cotidianas: ações arbitrárias e violentas por parte destes agentes, seguindo ou não diretrizes institucionais. Foram diversos depoimentos coletados no decorrer desta pesquisa, assim como identificados diversos estudos que relatam estas práticas abusivas contra adultos, jovens e crianças em situação de rua.

No que tange as violências perpetradas pelo poder público foram, assim, identificadas as oriundas das instituições dos sistemas de proteção social e de atendimentos: seja pela prestação de serviços com baixa qualidade e pelo despreparo de seus profissionais; seja pela omissão, negação ou negligência no oferecimento de atendimento; seja por meio de ações concretas, como agressões e maus tratos nos equipamentos.

Desde dimensões da violência referentes à imposição de regras rígidas na administração dos espaços de albergagem, até aquelas perpetradas por parte dos profissionais das instituições, há queixas sobre a ineficácia destas mesmas regras, por um lado, até o cerceamento de direitos, por outro<sup>72</sup>. Nesse contexto, destaca-se a forma como alguns profissionais mediam eventuais conflitos, algumas vezes utilizando-se de força física desproporcional, como também violência verbal de cunho preconceituoso. Conforme destacado, a presença de agentes da Segurança Pública nos equipamentos locais, principalmente da Guarda Municipal, cumpre um papel duplo: em alguns casos aumenta a violência e em outros casos colabora na resolução de conflitos.

71 Práticas higienistas e políticas de limpeza urbana são amplamente direcionadas às populações em situação de rua: “A vida na rua e a sua proximidade com o lixo urbano a torna um alvo de ações de limpeza das vias públicas e das medidas encampadas pelos órgãos públicos de ação social. O recolhimento do lixo urbano e a “remoção” de pessoas para espaços “coletivos” de serviços assistenciais, que comportam centenas de pessoas, são ações muito próximas, ainda que executadas por profissionais de diferentes secretarias”. (VARANDA & ADORNO, 2004, p. 67).

Ver também: “Especialistas dizem que parte da sociedade cobra soluções higienistas para problemas com moradores de rua”. Publicado por Agência Brasil, em 24/03/2012. Acesso em 21/09/2013. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-03-24/especialistas-dizem-que-parte-da-sociedade-cobra-solucoes-higienistas-para-problemas-com-moradores-de>

72 Por exemplo, no Rio de Janeiro, foi relatado que um dos principais abrigos a que são levadas as pessoas em situação de rua, estaria situado ao lado de um ponto de tráfico de drogas, o que levaria ao uso de drogas em suas instalações. O mesmo se relatou em São Bernardo, sobre o uso de drogas no abrigo como algo sabido por todos.

As alegações da falta de qualidade do atendimento das redes e a crítica a sua limitação, também são elementos que apareceram em todos os grupos focais com populações em situação de rua, embora com mais ênfase em Salvador e com melhores referências em São Bernardo do Campo. A negação ao atendimento ou a oferta de atendimentos precários, em alguns equipamentos da saúde principalmente, foi um relato presente em todas as cidades pesquisadas<sup>73</sup>.

Em São Bernardo do Campo, entretanto, a interação com a área da saúde é considerada mais organizada, no sentido de estar articulada nos fluxos da política local adotada para atendimento às populações em situação de rua – sendo seu Consultório na Rua uma referência. De fato, nos municípios onde existe a experiência do Consultório na Rua – Curitiba, São Bernardo do Campo, e Rio de Janeiro – este foi apontado, pelos grupos entrevistados, de pessoas em situação de rua, como ponto positivo da área da saúde: com uma abordagem de ‘conversa’ e acessível. Em Salvador, onde não se contava com o Consultório na Rua, foi também a cidade em que mais se expressou a crítica ao acesso à saúde, por parte das pessoas em situação de rua.

Embora se reconheçam as violências institucionais, mencionadas em diversos casos sob a perspectiva do atendimento omissivo/negligente, a principal violência destacada, pelos integrantes das redes de atenção entrevistados, em Curitiba e Salvador, foi a própria falta de uma efetiva política intersetorial. No Rio de Janeiro, a falta de instalações com condições estruturais para abrigar as populações em situação de rua também foi assinalada pelas redes locais. Em Salvador, o número de equipamentos para esse fim foi considerado insuficiente, sendo ainda uma questão pouco investida em âmbito municipal, restando à esfera estadual suprir a demanda. Em São Bernardo do Campo, os próprios profissionais da rede local entrevistados apresentaram demandas sobre a insuficiência de investimentos nas políticas direcionadas para as populações em situação de rua. As vagas nos abrigos são limitadas e a estrutura é considerada precária<sup>74</sup>.

Desta maneira, a percepção das ausências e/ou insuficiências de políticas públicas setoriais e intersetoriais como uma manifestação da violência, se concretiza como a reprodução de novas vulnerabilidades. As fragilidades e lacunas das políticas de acesso, principalmente, às das áreas da assistência social (de média e alta complexidade), da saúde e da saúde mental são relatadas como expressão de violência. Essa percepção é ressaltada também por pessoas em situação de rua, principalmente pelos segmentos que apresentaram certa consciência política, geralmente aproximados do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, como foi possível observar em Curitiba e Salvador.

Questão semelhante, no sentido da manifestação da violência no âmbito de políticas sociais, se refere às práticas e métodos de abordagens. No Rio de Janeiro, por exemplo, a lógica da Internação Compulsória, muito condenada pelas populações em situação de rua, instaura um contexto percebido como perseguição e violência. Trata-se de orientação recentemente instituída pela gestão municipal da assistência social e que, em sua implementação lançaria mão de força policial e da Guarda Municipal.

73 Estas questões são relacionadas, nas falas, às discriminações e preconceitos pessoais dos profissionais destas instituições diante dos aspectos físicos que apresentam este público: descritos em termos do ‘mal cheiro’, com ‘vestimentas rasgadas e sujas’. Em contrapartida, eles próprios indicaram não acessar os serviços da saúde, com uma auto percepção negativa, expressada em termos da ‘aparência’ que apresentam.

74 Ainda que contando com a experiência da ‘Casa de Integração’ que, tendo sido avaliada positivamente pelos grupos entrevistados, receberia um público muito reduzido.

Dos relatos coletados, extraem-se desafios importantes para a consolidação de políticas intersetoriais de garantia dos direitos das populações em situação de rua. Apesar de se identificar as dificuldades de efetivação dos marcos normativos – especialmente no que dispõe a Política Nacional da População em Situação de Rua – nas cidades pesquisadas, é certo que se está diante de um cenário em construção, com experiências positivas a serem compartilhadas.

## 5.2 VIOLÊNCIAS ATRIBUÍDAS AOS ÓRGÃOS SEGURANÇA PÚBLICA

Tensionamentos e violências são historicamente percebidos na interação entre a Segurança Pública e as populações em situação de rua. Trata-se de uma concepção associada ao seu papel histórico de controle, um fator expressado nos três grupos focais de todas as cidades pesquisadas. Em contrapartida, também esteve presente a perspectiva dos ‘senso comuns’ generalizantes produzidos em torno deste fator, que colocam os agentes de Segurança Pública sempre na posição de violadores. Trata-se de contexto complexo, importante de ser problematizado para se pensar os objetos da presente pesquisa.

Sob a perspectiva das pessoas em situação de rua ouvidas no âmbito desta pesquisa, as abordagens das Polícias Militares e das Guardas Municipais foram as mais destacadas como geradoras de contextos de violências nas quatro cidades – a despeito das especificidades locais mencionadas e dos papéis que cada instituição cumpre localmente. Neste caso, também foi identificado o cuidado não-generalizante, por parte das pessoas em situação de rua entrevistadas, ao se reconhecer que existiriam profissionais que agem violentamente e outros com uma conduta considerada adequada de proteção dos seus direitos.

Em Salvador, a Polícia Militar é indicada como a instância pública com maior proximidade com estes grupos sociais em suas práticas cotidianas – como reflexo da política local direcionada às populações em situação de rua, que é gerida em nível estadual. A esta proximidade, que por vezes apresenta possibilidades de proteção, são também atribuídas as múltiplas incidências de denúncias ou relatos de violações perpetradas por seus agentes. Entretanto, a Guarda Municipal também esteve presente em diversos relatos notificados nos grupos focais com os integrantes das redes de atendimento. Alega-se, ainda, que parcela destes profissionais não usa identificação em suas operações.

No caso de São Bernardo do Campo, a interação cotidiana é estabelecida pela Guarda Civil Municipal e, também por isso, são relatados casos de abusos, a partir das falas de pessoas em situação de rua ouvidas pela pesquisa. Entretanto, na mesma cidade, também é identificada a Polícia Militar como um ator que se manifesta com violências, com distanciamento e indiferença. Os integrantes da rede de atendimento entrevistados relataram não terem acompanhado casos recentes de violência da Guarda Municipal, embora já tenham ouvido denúncias e queixas de parte da população atendida nos equipamentos. Apesar da percepção da Guarda como um ‘parceiro’ atual da rede local, atuando no apoio dos equipamentos da assistência social e saúde, é reconhecido o perfil historicamente impositivo e, por vezes, violador desta e demais instituições da Segurança Pública.

No Rio de Janeiro, a violência física é fortemente atribuída tanto à Polícia Militar quanto à Guarda Municipal, manifestada em abordagens violentas, com o intuito da retirada destes do espaço público. Há relatos de profissionais da rede de atendimento que já presenciaram ocorrências deste tipo, quando guardas e policiais acompanhavam alguma ação da área da assistência social. Para além disso, eles relatam receber denúncias sobre as violências físicas, como agressão, espancamento e até roubo/furto de pertences das pessoas em situação de rua.

Em Curitiba, a Guarda Municipal é equipada como polícia, com porte de arma, e recentemente teria sido incumbida de lidar com as populações em situação de rua diretamente. Com esta aproximação recente, a Guarda também aparece como principal órgão de interação e, portanto, com mais queixas direcionadas a sua atuação. Também a Polícia Militar foi indicada como instância reprodutora de violências a nível local, apesar de incidências menos frequentes.

Em geral, os relatos das pessoas em situação de rua, sobre as violências perpetradas pelos agentes da Segurança Pública, estão mais associados à forma como são feitas as abordagens de rotina e outras operações: com uso de força exagerada e episódios de abuso de poder. Assim, foram relatadas variadas formas de agressões físicas: espancamentos, intimidações, constrangimentos e humilhações; bem como o uso de armamentos considerados menos letais (bombas de efeito moral, sprays de pimenta e balas de borracha), nas operações do “Choque de Ordem” no Rio de Janeiro. Relato também frequente é o da apreensão, do extravio e/ou do roubo dos pertences e documentos destas populações. Alguns relatam, como ocorreu em Salvador, que quando são abordados para se retirarem de determinado ponto da cidade, têm seus pertences levados, ou mesmo queimados.

Outra forma como é retratada a violência protagonizada por agentes da Segurança Pública se refere ao plano simbólico, onde a violência verbal, a partir de provocações e xingamentos, é indicada como frequente. Os relatos das pessoas que vivem nas ruas em São Bernardo do Campo, em Salvador, no Rio de Janeiro e em Curitiba são uníssonos. Esta forma de expressão da violência é associada, pelos participantes da pesquisa, com o preconceito e o estigma projetados sobre eles, por parte da sociedade como um todo. Os processos de estigmatização, discutidos anteriormente, são identificados pelas pessoas em situação de rua, a partir da percepção de sua “invisibilidade social”, como um traço da relação destes grupos com diversos outros segmentos da sociedade. Segundo manifestam reiteradamente, sequer a polícia olharia para eles, a não ser em abordagens para sua remoção.

Também são percebidos, pelas pessoas em situação de rua entrevistadas, os processos de criminalização a que estão sujeitos, sendo vistos como perigosos e permanentemente suspeitos. As falas dos grupos em situação de rua refletem até mesmo certa naturalização ao se reconhecer a diferença na forma como são tratados pelas forças policiais. Essa violência, que se expressa na forma física e simbólica, constantemente reproduzida nas interações cotidianas, se constitui, em última análise, como um mecanismo de criminalização da pobreza, na medida em que selecionam, punem e estigmatizam um determinado segmento, vulnerável econômica e socialmente.

A ação violenta dos agentes de segurança, algumas vezes no acompanhamento do atendimento de um serviço da área social, acaba dificultando a receptividade destas populações aos serviços oferecidos. No Rio de Janeiro, há relatos de que, por

conta do vínculo da assistência social com as operações do ‘recolhimento compulsório’, as populações em situação de rua teriam receio das abordagens da equipe social. Em Salvador, também existe o relato dessa forma de recolhimento compulsório protagonizado pela Polícia Militar e Guarda Municipal. Estas são vistas como arbitrárias pelos integrantes das redes locais – com ações de violência que atingem até os próprios profissionais das redes de atenção, conforme narrado.

Ainda de acordo com os integrantes das redes de atenção às populações em situação de rua, a violência descrita como protagonizada por agentes da Segurança Pública seria reproduzida também dentro dos equipamentos sociais, preponderantemente nos locais de albergamento. Em Curitiba, foram relatados casos de abuso na inspeção da população que chega aos equipamentos da Fundação de Ação Social, bem como diversas denúncias que o Ministério Público tem averiguado e divulgado sobre violações físicas por parte dos agentes públicos nesses espaços.

No que tange aos agentes da Segurança Pública ouvidos na pesquisa, estas múltiplas dimensões da violência foram também discutidas. Especificamente no que os concerne, a questão da “truculência policial”, conforme eles próprios se referem, foi reconhecida abertamente nos grupos realizados no Rio de Janeiro, Curitiba e em São Bernardo do Campo – em alusão a incidentes de arbitrariedades e abusos de autoridade cometidos por agentes da Segurança Pública em geral. Estes incidentes, na maior parte das vezes, são referidos como “desvios de conduta” praticados por um agente que, orientado por suas concepções e preconceitos individuais, teria descumprido as diretrizes institucionais. Assim, o fenômeno tende a ser tratado sob a ótica dos erros e responsabilidades individuais. Nisto transparece a afirmação de que os agentes recebem a orientação de respeitar a todos, de oferecer o mesmo tratamento a todos os cidadãos, sem distinções.

Ademais, os casos reportados de ‘truculência’, são retratados como uma manifestação do passado, no sentido de já não serem recorrentes na conjuntura atual, do período da pesquisa. Neste viés, se identifica uma tentativa de “impressoalizar” os relatos, e não atribuir análises sobre a conjuntura contemporânea e os respectivos efetivos de suas corporações. Ao falar sobre estes incidentes, ainda, afirmam os agentes que estariam agindo em resposta a cobranças da sociedade.

Sobre o momento presente, por outro lado, compreendem que o trabalho realizado pelas forças de segurança tende a ser mal interpretado pela sociedade, de um modo geral. Determinadas atitudes tomadas na prática cotidiana podem ser vistas como casos de truculência, mas assim o seriam por se estar considerando um único fragmento de todo um contexto. Em São Bernardo do Campo, por exemplo, integrantes da Polícia Militar indicaram que, por vezes, é necessário adotar uma “postura enérgica” ao se lidar com estas populações em situação de rua, o que poderia ser confundido ou interpretado como truculência por parte de algum ator externo – sem a compreensão de que se apresentou uma situação de uso necessário da força.

No que tange às demais instituições da Segurança Pública, objetos da presente pesquisa, menos mencionadas em termos de violências contra as populações em situação de rua, é importante mencionar que foram relatadas, pelas redes de atendimento, dificuldades de acesso e articulação tanto com a Polícia Civil quanto com os Bombeiros.

Em que pese ao Corpo de Bombeiros, foi verificada dificuldade de se estabelecer uma relação direta e específica de sua ação com o público das populações em situação de rua. Segundo reportam, o único contato entre estes dois grupos se dá em atendimentos realizados em casos de acidentes, atropelamentos e demais situações em que uma pessoa em situação de rua é ferida. Nesse sentido, em São Bernardo do Campo, foi indicado que se estaria desenvolvendo um levantamento para identificação de pontos da cidade com maiores incidências de acidentes, para que se pudesse elaborar ações de caráter preventivo. Este levantamento poderia ser também utilizado para um mapeamento e geração de indicadores sobre casos envolvendo populações em situação de rua. No Rio de Janeiro, por outro lado, as ações dos Bombeiros foram descritas com avaliações negativas pelas redes de atendimento locais. Foi relatado que quando alguma pessoa passa mal e se aciona o Corpo de Bombeiros, estes alegariam não ter que interferir com as populações em situação de rua, deixando assim de prestar o atendimento necessário.

Quanto a Polícia Civil, foram identificadas demandas de aproximação, pelas dificuldades de garantias de direitos das pessoas em situação de rua em Delegacias de Polícia – seja figurando como autores de crimes ou contravenções seja figurando como vítimas destes. Uma situação considerada recorrente em que pessoas em situação de rua precisam demandar os serviços da Polícia Civil se refere aos casos de perda ou roubos de documentos pessoais, casos em que precisam registrar a ocorrência para seguirem tendo acesso aos serviços e políticas públicas. Nestes casos, há relatos de atendimentos demorados e discriminatórios. Por outro lado, relatos de representantes da Polícia Civil à pesquisa, se referem às dificuldades de se lidar com este público, que, muitas vezes, enfrenta dificuldades de compreensão sobre os procedimentos burocráticos, e apresenta comportamentos combativos e agressivos, por vezes sob influência de álcool e/ou outras drogas.

Outra questão central, relacionada à Polícia Civil, se refere à falta de investigações de crimes que vitimizam pessoas em situação de rua – uma demanda identificada em todas as cidades. Especialmente em casos de agressões sofridas e mesmo homicídios, se presumiria que as ocorrências seriam decorrência de desentendimentos entre as próprias populações em situação de rua, motivo pelo qual as investigações seriam arquivadas sem averiguações, conforme relatam pessoas em situação de rua entrevistadas. Em Salvador e em São Bernardo do Campo, este foi um aspecto frisado: a inexistência ou a insuficiência de investigação, principalmente, em casos de homicídio de pessoas em situação de rua. Um caso específico foi relatado em Curitiba, em que uma ação de *Skinheads* deixou de ser apurada. Essas situações são consideradas também o motivo pelo qual não se produzem estatísticas oficiais sobre violações de direitos destas populações.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada se apresenta como uma produção importante, na medida em que inaugura uma nova abordagem sobre dois campos de pesquisa que pouco dialogam academicamente: a “Segurança Pública” e o campo sobre “populações em situação de rua”. Apesar de ser frequente a identificação das tensões inerentes a estes dois grupos sociais, verifica-se uma escassez de pesquisas e problematizações teóricas nesta

interseção. Trata-se de um cenário complexo, composto por uma pluralidade de atores e grupos sociais que estabelecem entre si múltiplas formas interação, somando-se a isto aspectos relacionados a diversidades regionais; variações dos desenhos institucionais e níveis de institucionalidade das políticas; interações e, por vezes, sobreposições de diferentes esferas federativas; entre outros. Assim, o desafio consistiu em se investigar um campo novo, a partir da experiência de quatro cidades com históricos, dimensões e formações políticas bastante diferenciadas.

A partir dos referenciais expostos, relativos à complexidade do fenômeno social “populações em situação de rua”, se considera necessário a elaboração propositiva de políticas também multidimensionais, intersetoriais e complexas. Defende-se que as políticas sociais de defesa dos direitos das populações em situação de rua devem partir não apenas do campo da assistência social e da saúde, mas integrar sistemicamente abordagens nas áreas da habitação, da educação, da geração de renda e trabalho. Principalmente, no âmbito desta pesquisa, se problematiza o papel que se espera do campo da Segurança Pública, além de suas concepções e diretrizes a serem estabelecidas.

Foi recorrente, no marco da intersectorialidade, a identificação da necessidade de aproximação das ações das políticas sociais ao campo da Segurança Pública. Isso se deu, tanto no sentido de se qualificar as formas de incidência das instituições da Segurança Pública – identificadas como reprodutoras de violências –, como no sentido de viabilizar o apoio aos equipamentos das políticas sociais, que em suas práticas cotidianas, vivenciam situações de necessidade de garantia de segurança. Nesta ótica, não se defende ser este um campo a ser abordado sob a lógica da securitização, mas sim um campo que pode se beneficiar da ação da Segurança Pública devidamente orientada.

Com base no cruzamento das fontes primárias e secundárias da pesquisa realizada, é possível considerar que as dinâmicas das relações dos órgãos da Segurança Pública (estadual e municipal) e seus agentes com as populações em situação de rua, se constituem de forma diversificada e difusa.

Desde o ponto de vista de pessoas em situação de rua e de integrantes das redes locais de atendimento entrevistados, de um modo geral, as instituições e corporações da Segurança Pública são retratadas com distanciamento, com uma perspectiva historicamente repressora e criminalizadora. Entretanto, foi a partir das descrições dos agentes (atores individuais) da Segurança Pública que se manifestou o detalhamento desta relação<sup>75</sup>. Encontrou-se no plano individual a maior parte das falas sobre as tensões entre a Segurança Pública e as populações em situação de rua. Pode-se compreender, em decorrência disto, que ao se falar sobre ‘proposições para melhorias’ tenham sido majoritariamente suscitadas as estratégias de capacitação e sensibilização, e menos frequentes as relativas a eventuais reformas institucionais. Considerando que estas percepções são produzidas a partir das relações construídas cotidianamente – e que o agente fardado ou caracterizado é visto na rua como sendo a própria instituição ou corporação – pode-se desenvolver uma análise mais abrangente, no sentido de se promover mudanças das concepções institucionais propriamente ditas.

Por parte dos agentes da Segurança Pública que participaram da pesquisa, foi manifestada a percepção de que a interlocução entre estes e as populações em situação de rua só ocorre, num extremo de suas trajetórias de vida, quando passaram a se constituir

75 Desde os arbítrios, atribuídos ao agente violento e imbuído de preconceitos e crenças pessoais; até os cuidados e possibilidades de proteção, oferecidos pelo agente sensibilizado e humanizado.

como um “problema” que nenhuma outra área das políticas públicas conseguiu resolver. Esta ideia está relacionada à concepção de que as estruturas públicas têm seus papéis bem definidos e, se todas cumprem suas missões, a ação estatal se realizaria (funcionaria) sistemicamente: não se faria necessário uma atuação fora das atribuições originais por parte de nenhum setor. Esta ideia foi manifestada a partir de um entendimento de que as políticas sociais não estariam dando conta de suas ações e o “problema”, por isso mesmo, estaria entrando de forma inorgânica no campo da Segurança Pública.

Neste campo, ainda assim, as diversidades das formas identificadas de atuação institucional também foram verificadas. Cada localidade pesquisada apresenta especificidades no que tange ao setor da Segurança Pública responsável pela atuação com a população em situação de rua. Em São Bernardo do Campo e Curitiba, atualmente, a Guarda Municipal é a referência como setor da Segurança Pública que atua com estas populações. Já em Salvador, o principal órgão responsável pela segurança e pela repressão dessa população é a Polícia Militar, uma vez que a Guarda Municipal ainda encontra-se muito direcionada a questão patrimonial. No Rio de Janeiro, os relatos demonstram uma maior hibridéz entre estes dois órgãos, dependendo da situação, do local e do “tipo” de população em situação de rua que está sendo abordada.

Existem diferenças na organização, nos procedimentos e nos protocolos destas agências sobre a forma como lidam com as populações em situação de rua. No caso de São Bernardo do Campo, a Guarda Municipal já está normatizada nos fluxos de atenção a essas populações por parte da rede de serviços. Em Curitiba, a Guarda Municipal, mesmo com maiores características de polícia (como o uso de armas de fogo), participa do Comitê Intersectorial das políticas de atendimento a essas populações, conforme estipulado pela Política Nacional da População em Situação de Rua. Nesse sentido, o que ficou evidenciado pelos dados levantados, é que não existe uma padronização nos órgãos da segurança para atuar com essas populações.

Quem deve ser o agente prioritário não é um consenso nas experiências estudadas. Contudo, através dos dados coletados e da experiência de pesquisa em São Bernardo do Campo, reforça-se a tese de que as populações em situação de rua devem ser uma questão referente a uma ampla e complexa rede de serviços promovidos por políticas sociais municipais. No que tange aos atores do campo da Segurança Pública, as Guardas Municipais seriam as mais preparadas para lidarem com essa realidade, considerando como pressuposto para tanto, uma formação em conformidade com as diretrizes e os documentos referendados anteriormente.

Nessa dinâmica, é importante considerar que os órgãos e os profissionais da Segurança Pública, que deveriam ser responsáveis pela segurança de toda a sociedade, são apontados pelas populações em situação de rua como um dos maiores violadores de seus direitos. Há relatos de violência física, por parte das diferentes instituições de segurança, em todas as cidades, principalmente na abordagem e no tratamento. Embora estes sejam dados vividos no cotidiano destas pessoas no que tange a sua relação com a Segurança Pública, os mesmos fazem sempre ressalvas de que existem profissionais que não utilizam destas práticas, que estabelecem uma relação de diálogo, sendo, no entanto, uma minoria.

As populações em situação de rua, principalmente os setores organizados – com um nível de consciência política e criticidade mais constituído – como o MNPR,



reconhecem que os agentes da Segurança Pública estão inseridos na sociedade e, como membros dela, também reproduzem preconceitos e violências, reflexo do sentimento da sociedade em geral. Dessa forma, a sociedade, a partir dos seus indivíduos, de forma coletiva, e através da mídia, pressiona a Segurança Pública para que seus agentes hajam de forma repressiva.

Um elemento que apareceu nas falas das populações em situação de rua de Salvador e do Rio de Janeiro se refere à violência perpetrada por agentes da segurança privada. Relatam que a falta de controle institucional destes profissionais corrobora para que estes sejam muito violentos.

No relato sobre a relação com a Polícia Civil, as populações em situação de rua não os identificam no espaço da rua, relatam que, em geral, têm pouco contato. Relatam, também, que encontram dificuldade no acesso às delegacias para a realização de registros de ocorrências (como agressões ou perda de documentos), muitas vezes pelo preconceito dos funcionários em relação a suas vestimentas e condições de higiene. Sendo assim, a relação que estabelecem com este setor da Segurança Pública não é vista como constante, como no caso da Guarda Municipal e da Polícia Militar. A experiência bem sucedida, de um caso isolado da Polícia Civil em Curitiba, é reconhecida por uma das lideranças do Movimento Nacional da População em Situação de Rua.

## 6.1 SOBRE A FORMAÇÃO DOS AGENTES DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA O TRABALHO COM AS POPULAÇÕES EM SITUAÇÃO DE RUA

Os dados revelam que a formação de agentes da Segurança Pública para o trabalho com as populações em situação de rua, nas quatro cidades, ainda é bastante incipiente e está em fase de construção ou adequação. Um elemento comum, apontado pelas populações de rua nos casos estudados, foi a falta de conhecimento dos profissionais da Segurança Pública sobre a realidade e a vida deste setor da sociedade.

O que se observa é que a demanda por formação específica para esses profissionais tem se colocado como algo premente. Nesse sentido, a falta de procedimentos e normas, advindos de políticas públicas para as populações em situação de rua, tem gerado um quadro de processos formativos conduzidos sem uma lógica comum e direcionados a diferentes profissionais de diversos níveis, dependendo da forma de condução dos gestores locais. O que ficou evidente no percurso da pesquisa, a partir dos relatos dos profissionais e gestores, foram as tentativas de alguns desses de colocar em prática propostas de formação que possam responder às necessidades que têm se apresentado.

Desse modo, identificou-se que, em São Bernardo do Campo, a formação para agentes da Segurança Pública é realizada - na Polícia Militar e na Polícia Civil – de maneira parcial; e com mais consistência e de forma sistemática na Guarda Civil Municipal, conduzida pela Secretaria de Ordem Pública. No Rio de Janeiro, somente na Secretaria de Ordem Pública, há formação para o trabalho com populações em situação de rua. Em Curitiba, a formação acontece a partir da Secretaria Municipal de Defesa Social e da Coordenação Municipal de Defesa Civil, responsáveis pelos guardas municipais. Já em Salvador, a formação acontece na PM, a partir do Centro de Formação de Praças.

No tocante à maneira como o tema é trabalhado, identificou-se que, no que tange à formação para policiais militares e civis, este conteúdo está englobado em disciplinas voltadas para a discussão em direitos humanos e estudo das minorias. O mesmo não ocorre em relação à guarda municipal, que tem dentro da sua carga curricular disciplinas obrigatórias voltadas para o trato com as populações em situação de rua. Isso corrobora com o que, de certa forma, tem sido uma tendência de todos os estados estudados: a responsabilidade do cuidado com essas populações, de maneira geral, vem sendo atendida pelas estruturas municipais - no campo em questão - pelas guardas municipais, que atuam em parceria com outros órgãos da assistência dos municípios visitados.

As temáticas abordadas nas disciplinas e cursos voltados para os profissionais da Segurança Pública, que seriam prioritários para um entendimento mais ampliado das populações em situação de rua, versam sobre questões raciais, de dependência química, de direito à cidade, de políticas sociais, gênero, orientação sexual, além de propostas de acolhimento e trato com essas populações. O que se verifica é que, de maneira geral, a reflexão mais específica sobre as condições de vida das pessoas que moram na rua no Brasil é pouco considerada diretamente nas formações. Foi possível observar, também, que dentre as temáticas abordadas, não são priorizadas discussões a partir de experiências e políticas públicas consideradas importantes no campo dos direitos voltados para essas populações, seja no Brasil, seja em outros países. Neste sentido, o diagnóstico sobre as motivações para a inclusão da temática das populações em situação de rua nos currículos dos profissionais da Segurança Pública tem se pautado numa demanda imediata da(o) guarda municipal ou da(o) policial civil e militar, por exemplo, de prestar um atendimento melhor quando alguém faz uma reclamação sobre o incômodo de conviver com moradores na rua e esses precisam ser recolhidos. Nesse caso, em geral, eles são encaminhados para as delegacias próximas, a fim de serem direcionados para alguma acolhimento, quando não se trata de caso que necessite de intervenção no campo da investigação e do judiciário.

Pode ser observado, a partir dos dados coletados, que a prioridade de formação voltada para o segmento das populações em situação de rua se dá no âmbito das guardas municipais, já que compreende-se que a responsabilização pelo trato com estas é desses profissionais. A percepção consolidou-se no sentido de que as polícias civis e militares abordam o tema de maneira transversal, sem uma reflexão apurada sobre o contexto e as demandas reais, nem sobre quais profissionais do campo da Segurança Pública, além dos guardas municipais, poderiam contribuir no trabalho com as populações em situação de rua.

As orientações e diretrizes, que orientam a formação dos profissionais da Segurança Pública para lidarem com as populações em situação de rua, vem sendo elaboradas a partir de estudos de casos, de oficinas, e de alguns procedimentos e normas com base em dispositivos legais, como acontece no Rio de Janeiro. Esses processos têm ocorrido a partir de situações advindas dos contextos e das realidades específicas das cidades estudadas, as quais tem se confrontado com o aumento contínuo das pessoas em situação de rua. Um item importante, que vem sendo buscado nas quatro cidades, é a articulação em nível de formação com os profissionais das redes de atendimento, abordagens e acolhimento às populações em situação de rua.

Os grupos focais, as entrevistas e o retorno dos instrumentos da pesquisa registraram a busca pela integração dos serviços e dos profissionais, com a promoção de momentos de diálogos institucionais, e a materialização de algumas iniciativas que ampliam o acolhimento e a abordagem junto a essas populações, como observou-se em São Bernardo do Campo. No momento das sugestões, houve ênfase reiterada na necessidade de preparo específico dos profissionais da Segurança Pública no que tange ao controle e redução das violações dos direitos humanos junto às populações em situação de rua. As sugestões se colocam no sentido da criação de módulos específicos sobre as condições de vida das populações em situação de rua na formação dos profissionais da Segurança Pública. Apontam, também, para a importância de debates e palestras para um público mais ampliado.

Junto ao relatório final da referida pesquisa foram indicados ao Ministério da Justiça e demais órgãos do poder executivo 65 recomendações sugeridas pelos três grupos pesquisados sobre: formação dos Profissionais da Segurança Pública, políticas públicas intersetoriais bem como mecanismos de controle e de redução das violações dos Direitos Humanos perpetrado contra as populações em situação de rua.

## REFERÊNCIAS

BOTTI, N. C. L.; CASTRO, C.; FERREIRA, M.; SILVA, A, OLIVEIRA, O.; CASTRO, A.; FONSECA, L. *Condição de Saúde da população de rua da cidade de Belo Horizonte*. Cadernos Brasileiros de Saúde Mental.V.1, n. 2, 2009. Acesso em 15/08/2013. Disponível em: <http://www.incubadora.ufsc.br/index.php/cbsm/article/view/1141>

BULLA, L. C.; MENDES, J. M. R.; PRATES, J. C. (Orgs.). *As Múltiplas Formas de Exclusão Social*. Porto Alegre: Federação Internacional de Universidades Católicas: EDIPUCRS, 2004.

CASTEL, Robert. *As armadilhas da exclusão*. In: WANDERLEY, Mariângela; BÒGUS, Lúcia; COIMBRA, C. *Operação Rio: O mito das classes perigosas. Um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública*. Niterói, RJ: Intertexto, 2001.

COSTA, Ana Paula Motta. *População em Situação de Rua: contextualização e caracterização*. In: Revista Virtual Textos & Contextos, nº 4, dez. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

DELGADO, Pedro Gabriel Godinho. *Violência e Saúde Mental: os termos do debate*. In: Ilda Lopes Rodrigues da Silva, Irene Rizzini e Sueli Bulhões da Silva (Org). *Violências e garantias de direitos. O Social em Questão 28*, volume 28, ano XV, número 2, 2013.  
DIAS, Jorge Schütz. *Pastoral em Situação de Rua: análises das ações pastorais da Comunidade Metodista do Povo da Rua na cidade de São Paulo – 1992-2009*. (Tese). São Bernardo: Universidade Metodista de São Paulo, 2010.

DI FLORA, Marilene. 1987. *Mendigos: por que surgem, por onde circulam, como são tratados?* Petrópolis: Editora Vozes.

ENRIQUEZ, E. *A Perda do Trabalho, Perda da Identidade*. In: M. R. Nabuco; A. Carvalho Neto (Orgs.). *Relações de trabalho contemporâneas*. (pp. 69-83). Belo Horizonte: IRT, 1999.

ESCOREL, Sarah. *Vidas ao Léu. Trajetórias de Exclusão Social*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1999.

FERREIRA, Tânia. *Os Meninos e a Rua: uma interpelação à psicanálise*. Belo Horizonte: Autentica; FUMEC, 2001.

FRANGELLA, Simone M. *Corpos Urbanos Errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo*. São Paulo: Anablume, Fapesp, 2009.

GHIRARDI, Maria Isabel Garcez; LOPES, Samira Rodrigues; BARROS, Denise Dias; GALVANI, Débora. *Vida na Rua e Cooperativismo*. *Interface-Comunicação, Saúde, Educação*, v.9, n.18, p.601-10, set/dez 2005.

GONTIJO, Daniela Tavares; MEDEIROS, Marcelo. *Crianças e Adolescentes em Situação de Rua: contribuições para a compreensão dos processos de vulnerabilidade e desfiliação social*. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2009, vol.14, n.2, pp. 467-475. Acesso em 22/08/2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232009000200015&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232009000200015&script=sci_abstract&tlng=pt)

\_\_\_\_\_. *Adolescência, Gênero E Processo De Vulnerabilidade/Desfiliação Social: Compreendendo As Relações de Gênero para Adolescentes em Situação de Rua*. *Revista Baiana de Saúde Pública*. v.33, n.4, p.605-617 out./dez. 2009. Acesso em: 22/08/2013. Disponível em: <http://files.bvs.br/upload/S/0100-0233/2009/v33n4/a009.pdf>

GUARESCHI, P. A. *Pressupostos Psicossociais da Exclusão: Competitividade e Culpabilização*. In: SAWAIA, B. (Org.). *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade soci- al*. Petrópolis: Vozes, 1999..

IAMAMOTO, Marilda Vilella. *A Questão Social no Capitalismo*. In: *Temporalis*, n.3, Brasília; ABEPSS, 2001.

\_\_\_\_\_. *Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2008.

JACQUES, M. da G. C. *Identidade e Trabalho: Uma articulação indispensável*. In: A. Tamaio, J. E. Borges-Andrade & W. Codo (Eds.), *Trabalho, organizações e cultura*. São Paulo, SP: Cooperativa de Autores Associados, 1996.p 41-47.

LIMA, Rita de Cássia C. *Àlcool e Outras Drogas com Desafio para a Saúde e as Políticas Intersectoriais* - Contribuições para a IV Conferência Nacional de Saúde Mental. 2010: 93.

LOVISI, Giovanni Marcos. *Avaliação de Distúrbios Mentais em Moradores de Albergues Públicos das Cidades do Rio De Janeiro e de Niterói*. (Tese). Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz, 2000.

LUSK, Mark e MASON, D. Fieldwork with Rio's street children. In: RIZZINI, Irene (ed.). *Children in Brazil Today: a challenge for the third millennium*. Rio de Janeiro: EDUSU, 1994.

MINAYO, M. C. S., ASSIS, S. G., SOUZA E. R. (orgs.). *Avaliação por Triangulação de Métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MOURA, Y.G.; Silva, E.A.; NOTO, A.R et al. *Redes Sociais no Contexto de Uso de Drogas entre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua*. Psicologia em Pesquisa | UFJF | 3(01) | 31-46 | janeiro-junho de 2009. Acesso em 25/07/2013. Disponível em: <http://www.ufjf.br/psicologiaempesquisa/files/2009/11/v3n1003.pdf>

PRATES, J. C.; PRATES F. C. ; MACHADO S. *Populações Em Situação De Rua: Os Processos De Exclusão E Inclusão Precária Vivenciados Por Esse Segmento*. 2011.

RAUPP, Luciane. *Circuitos de Uso de Crack nas Cidades de São Paulo e Porto Alegre: cotidianos, práticas e cuidado*. (Tese). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011.

REIS, M. *O Movimento Nacional da População em Situação de Rua de São Paulo: um diálogo com as políticas sociais públicas*. (TCC) Franca: Universidade Estadual Paulista 'Júlio de Mesquita Filho', 2011.

RIZZINI, Irene e BUTLER, Udi Mandel. *Crianças e Adolescentes que Vivem e Trabalham nas Ruas: revisitando a literatura*. In: Rizzini, Irene, Butler, Udi M. e Soares Alexandre B. Vida nas ruas. Crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis? Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio e Edições Loyola, 2003.

\_\_\_\_\_. *O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. 2ª ed. revista. São Paulo: Cortez Editora, 2011 (3ª edição).

RODRIGUES, Paula Graciele. *Gênero entre as Ruas e a Trama Institucional: um estudo sobre a vivência de mulheres adolescentes em situação de vulnerabilidade social no centro de São Paulo*. (Dissertação). Marília/SP: Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2009. Acesso em 21/07/2013. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp120775.pdf>

ROSA, Cleisa Moreno Maffei. *Vidas de Rua*. São Paulo: Hucitec, 2005.

SCHUCH, Patrice. Aproximações com as Pessoas em Situação de Rua. In: UFRGS/LABORS.

Relatório I de Pesquisa: Cadastro de Adultos em Situação de Rua e Estudo do Mundo da População Adulta em Situação de Rua de Porto Alegre/RS. POA, UFRGS, 2007 Acesso em: 01/07/2013. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/saudecoletiva/Relatorio\\_Pop\\_Rua\\_jun08.pdf](http://www.ufrgs.br/saudecoletiva/Relatorio_Pop_Rua_jun08.pdf)

SILVA, M. L. L. *Trabalho e População em Situação de Rua no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

SILVA, Vanessa. *População Negra e Exclusão do Mercado de Trabalho: um estudo de caso com usuários do Abrigo São Paulo*. (Monografia) Conselheiro Lafaiete: Universidade Federal de Ouro Preto, 2012.

SIMÕES JUNIOR, José Geraldo. *Moradores de Rua*. São Paulo: Polis, 1992.  
SPOSATI, Aldaíza. *População de Rua Frente às Questões das Políticas Públicas e da Gestão da Cidade*. In: ROSA, Cleisa M. M. *População de rua. Brasil e Canadá*. São Paulo: Hucitec, 1995.

TOSTA, T. L. D. *Memória das Ruas, Memórias da Exclusão*. In: BURSZTYN, M. (Org.). *No meio da rua: nômades excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. p. 201-229

VALENCIO, Norma F. Lopes da Silva *et al*. *Pessoas em situação de rua no Brasil: estigmatização, desfiliação e desterritorialização*. RBSE – Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, v. 7, n. 21, pp. 556 a 605, dezembro de 2008. Joao Pessoa, 2008.

VARANDA, Walter; ADORNO, Rubens C. F. *Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde*. Publicado em: *Saúde e Sociedade* v.13, n.1, p.56-69, jan-abr 2004.

VIEIRA, M. da C.; BEZERRA, E. M. R.; ROSA, C. M. M. (Orgs.). *População de Rua: quem é? Como vive? Como é vista?* São Paulo: Hucitec, 1994.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2012: A Cor dos Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPP/PR, 2012.