

# POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O “DIREITO A TER DIREITOS”

Tomás Henrique de Azevedo Gomes Melo

Doutorando em Antropologia  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Bolsista CAPES DS



*Figura 1: Decoração da mesa central do II Congresso do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) cujo tema era “O direito a ter direitos”*

Ao longo dos últimos anos venho me dedicando a uma pesquisa sobre a trajetória social do Movimento Nacional da População de Rua – MNPR. Em 2009, iniciei trabalho de campo com pessoas que moravam nas ruas da cidade de Curitiba - Paraná, momento em que a cidade se destacava por ser dotada de uma rede de atendimento sócio-assistencial relativamente complexa, com diversos agentes e secretarias envolvidas no trabalho com essa população. Havia, sobretudo, um momento de ebulição política em torno da questão “população de rua”, com o envolvimento de diversos agentes, entre ONGs, grupos religiosos de distintas congregações, agentes estatais de diversas secretarias municipais, além do Ministério Público do Estado e pessoas em situação de rua que se encontravam para debater publicamente sobre os desafios de uma política adequada para este segmento.

Desde este período, acompanhei diversas atividades do MNPR e pude presenciar o fortalecimento institucional de uma pauta que começou a ganhar notoriedade e visibilidade pública em algumas cidades do país. Um importante marcador social desse contexto se estabeleceu quando o ex-presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva assinou o Decreto 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua, documento que define as características do segmento populacional a ser atendido. Deste processo recente<sup>[1]</sup>, um dos resultados que mais me chamou atenção foi o fortalecimento político de pessoas que se reconhecem enquanto população de rua, que passam a fazer parte ativa dessa rede e que começam a atuar no MNPR, principal núcleo aglutinador de proposições no plano da ação pública por parte do segmento.

Ainda que os antecedentes que forjam os termos e definições sobre o que se tornou a “população em situação de rua” mostrem seus primeiros contornos na década de 1950 na cidade de São Paulo, é na década de 1990 que estas iniciativas ganham força e se configura uma atividade mais intensa, com mobilizações voltadas a questionar a ausência de políticas públicas para o segmento. Do final da década de noventa em diante, a politização em torno da questão “população de rua” se acentua, com um intenso processo que resulta na constituição de manifestações, fóruns, seminários, encontros e demais espaços específicos para a organização. Um dos resultados fundamentais deste período

foi a criação do referido Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), lançado publicamente em 2005, a partir do entendimento da necessidade de se criar um movimento de bases sólidas, com atuação em nível nacional e organizado pelas próprias pessoas em situação de rua na defesa de seus direitos.

Concordando com Costa (2007: 19), afirmo que a situação de rua ganhou nuances na medida em que cresceu e se expandiu, tornando-se algo cada vez mais presente no cotidiano das cidades. Junto a isto, entrelaçam-se novos discursos, práticas e instituições que refletem sua presença marcante. No bojo dessas transformações nos grandes centros, o fenômeno torna-se uma questão a ser amplamente debatida. No entanto, o que considero fundamental apontar é que a existência do MNPR incide e transforma diretamente o modo como o debate estava organizado: o estabelecimento do MNPR marca em definitivo a existência de um espaço de fala e reconhecimento das pessoas em situação de rua enquanto interlocutores válidos no campo de disputas políticas e nas questões que se referem à vida em situação de rua. Os esforços em torno do movimento produzem a mobilização de diversos segmentos da sociedade, o que culmina em percepções renovadas sobre a questão - não apenas como foco de políticas setoriais ou objeto de debates, mas como interlocutores possíveis na arena pública.

É importante ressaltar, antes de tudo, que a população de rua não tem uma tradição de organização por reivindicação, a exemplo de outros segmentos sociais. Dentre as principais razões indicadas pelos militantes do MNPR sobre a dificuldade de “organizar esse povo”, a primeira delas diz respeito aos desafios concernentes à “redistribuição”, visto que existem dificuldades materiais inegáveis para “organizar” um segmento social que vive em situação de extrema vulnerabilidade social.

Segundo militantes que entrevistei e acompanhei em diversas atividades, esses desafios fariam parte do que se referem por “imediatismo da rua”. Ou seja, é absolutamente difícil aproximar pessoas de atividades de organização e militância quando elas estão o tempo todo vivendo em função de atender suas necessidades primordiais, o que só é possível a partir de dinâmicas, temporalidades e circuitos que muitas vezes não concedem grande autonomia aos sujeitos (tais como rotinas institucionais de albergues, centros de

convivência diurnos e demais serviços de acolhimento). Mesmo as pessoas que não se utilizam desse tipo de serviço e passam a maior parte de seu tempo na rua, têm suas agendas determinadas por outras atividades tão ou mais “imediatistas”: a ocupação e salvaguarda dos espaços de suas “malocas” ou “mocós” e seus pertences; os horários de atendimento dos serviços prestados por voluntários que servem alimentação (as chamadas “bocas de rango”); as rotinas de trabalhos, como a catação de materiais recicláveis; as atividades dos “flanelinhas”, que cuidam de carros em pontos que precisam ser ocupados e defendidos para não serem perdidos para a concorrência, dentre outros exemplos.

Todas essas atividades e rotinas institucionais, seja na rua ou nos chamados equipamentos da assistência social, têm em comum o fato de que não se organizam mediante uma programação de longo prazo, já que não existem garantias de vaga em albergues ou de alimentação. Para garantir qualquer coisa é necessário se auto-organizar diariamente para o acesso à alimentação, ao local de pernoite, até ao banheiro ou ao banho. Desta forma, a questão que se coloca é: como chamar à organização pessoas com tal nível de vulnerabilidade, com toda a sua rotina orientada para a resolução imediata de suas necessidades, sem garantias futuras e pouquíssima margem para auto-organização? Posto de outro modo, trata-se do desafio de aproximar pessoas para atividades que visam à construção de melhorias para o futuro – sobre as quais ninguém tem garantias – enquanto todas as atividades cotidianas para a sobrevivência são organizadas para atender as necessidades mais imediatas.

Outra parte do problema, também indicado frequentemente pelos militantes do MNPR, diz respeito às demais especificidades desse modo de vida, tais como o fato de grande parte dessa população ter chegado à situação de rua em virtude do desenvolvimento de quadros de depressão, consumo de drogas e de trajetórias apresentadas como situações de desamparo, processos de ruptura de vínculos familiares e demais elos comunitários com as localidades de origem, além da privação econômica. Estes processos, muitas vezes indicados como motivos para o início da vida nas ruas, são compreendidos como fatores de forte cunho emocional que fragilizam as energias e motivações dos sujeitos.

Uma vez na rua, há um novo mundo a ser visto, repleto de novas regras, etiquetas e uma moralidade própria que inspira as condutas. Este amplo e complexo cenário indicado rapidamente aqui, é o pano de fundo a partir do qual os militantes do MNPR analisam a situação de seus “companheiros de rua”. Tal formulação poderia ser resumida a partir da concepção de que “a rua”, enquanto um espaço abstrato (ruas, praças, vielas, equipamentos de atendimento em que moradores de rua convivem), com regras e lógica própria, é marcada por experiências de sofrimento e traumas profundos que determinam irremediavelmente a vida individual, processo frequentemente sintetizado por frases como: “*Você sai da rua, mas a rua não sai de você*”.

O que gostaria de apontar aqui, portanto, é que se a situação de rua é marcada por faltas e fragilidades, ela também se estabelece como um mapa de possibilidades renovadas, condutas marcadas pela necessidade e criatividade para dar resolução ao leque de dificuldades que se afigura. Compõe um contexto de privação material que também estabelece marcadores e fronteiras identitárias, pertencimentos e diferenças.

Mas se estes aspectos estão intimamente ligados, especialmente no que diz respeito às ditas dificuldades de organização política, eles estão igualmente presentes no que tange à inclusão desse segmento em grande parte das políticas sociais. Pois, pelo menos em sua produção inicial, a maioria das políticas não foi idealizada de modo a garantir a essas pessoas o acesso aos bens sociais.

A falta de uma referência habitacional e de um documento que comprove a residência foi um dos maiores impedimentos para acessar praticamente tudo: do Programa Bolsa Família ao atendimento no Sistema Único de Saúde – SUS, passando pela inclusão em programas de habitação popular (Minha Casa, Minha Vida) até mesmo para a matrícula dos/as filhos/as no ensino público ou, ainda, em casos em que indivíduos em conflito com a lei recebem liberdade provisória ou prisão domiciliar e acabam sendo punidos novamente por não terem uma referência domiciliar.

Nos últimos anos, o MNPR travou uma grande luta para fazer com que certas especificidades da vida na rua fossem reconhecidas enquanto tal, para então criar alternativas para inclusão em programas sociais ou mesmo para assegurar o acesso à saúde. A partir da Instrução Operacional Conjunta

Senarc/SNAS/MDS<sup>[2]</sup> N° 07 de 22 de novembro de 2010, estabelece-se uma modalidade de inclusão facilitada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)<sup>[3]</sup>. Esta instrução tornou possível o cadastramento sem a necessidade da documentação anteriormente exigida para a inclusão nos Programas Sociais como o Bolsa Família, entre outros benefícios para os quais o CadÚnico se faz necessário, tais como a isenção de inscrição em concursos públicos, a inclusão no BPC – Benefício por Prestação Continuada<sup>[4]</sup> – e também para candidatar-se a programas habitacionais.

A resolução para a questão se deu de uma forma que poderíamos considerar “simples” e foi composta basicamente por duas ações: a primeira delas era criar uma categoria específica para pessoas em situação de rua na primeira parte do cadastramento, onde normalmente a pessoa deveria caracterizar seu domicílio (a natureza do material da construção, quantidade de cômodos, etc.). A outra ação foi considerar que estas pessoas sem endereço fixo poderiam ter como local de referência algum equipamento ou serviço da assistência social no município em que se encontram. Exemplo semelhante é o da Portaria N° 940, de 28 de abril de 2011, que regulamenta o Sistema do Cartão Nacional de Saúde e em um de seus artigos dispensa à população de rua e os ciganos da apresentação do comprovante de residência para cadastramento no SUS.

203



*Figura 2: Ciranda no II Congresso do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)*

Tais ações, em um primeiro momento, foram destacadas como se fossem meramente problemas técnicos a serem resolvidos, alcançando-se o público que até então estava de fora dos programas sociais a partir de alguns pequenos ajustes. É importante notar que esse tipo de formulação vai de encontro àquilo que Ferguson (2009: 256) se refere como um processo de despolitização presente na redução da pobreza a um problema técnico, com a consequente promessa de resolução técnica para questões políticas. A fabricação deste tipo de separação entre técnica e política ou entre mercado e Estado, por sua vez, tem como um de seus resultados a reificação do “Estado”, apagando sua dimensão política e obliterando os efeitos de poder produzido pela própria distinção entre esses domínios (Vianna, 2013: 16-17).

Em última instância, trata-se de um tipo de “efeito de reconhecimento” sobre a existência de um segmento populacional pela precariedade material de seu modo de vida e que, portanto, passa a ser aceito em tais programas. De todo modo, esta inclusão mediada pela atenção a determinadas especificidades, sem as quais o atendimento não seria possível, produz *legibilidade*, tal como compreendido por Das e Poole (2004: 16). No entanto, mais do que a forma como o estado torna uma população *legível*, o que interessa saber é o alcance que isso pode ter nas práticas engendradas por este “reconhecimento”. O que se percebe é que boa parte dos esforços recentes por uma inclusão qualitativa da população de rua em programas sociais e por acesso a direitos tem sido realizado nesse plano, o que torna absolutamente necessário reconhecer as especificidades de um modo de vida para tentar impactar positivamente o segmento em termos de redistribuição. Redistribuir, pelo menos no caso da população em situação de rua, significa necessariamente reconhecer especificidades de um modo de vida historicamente estigmatizado, criminalizado e não raramente massacrado.

### **Referências bibliográficas**

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 7.053*, de 23 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em

<<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/assistenciasocial/decretos/2009/Decreto%20n%207053%20%20de%2023%20de%20dezembro%20de%202009.pdf>> [acessado em 13/11/2014]

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria N° 940*, de 28 de abril de 2011. Regulamenta o Sistema Nacional Cartão de Saúde (Cartão Saúde). Disponível em <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prto940\\_28\\_04\\_2011.html](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prto940_28_04_2011.html)> [acessado em 13/11/2014]

BRASIL. Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS. *Instrução Operacional N° 07*, de 22 de novembro de 2010. Orientações aos municípios e ao Distrito Federal para inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único. Disponível em <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/instrucoes-operacionais/2010/IO,P20Conjunta,P20,P20\\_Senarc,P20e,P20SNAS\\_,P20-,P20Orientacoes,P20aos,P20municipios,P20e,P20ao,P20DF,P20para,P20a,P20inclusao,P20de,P20pessoas,P20em,P20situacao,P20de,P20rua,P20no,P20CadUnico.pdf.pagespeed.ce.ag9\\_IAPi6d.pdf](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/instrucoes-operacionais/2010/IO,P20Conjunta,P20,P20_Senarc,P20e,P20SNAS_,P20-,P20Orientacoes,P20aos,P20municipios,P20e,P20ao,P20DF,P20para,P20a,P20inclusao,P20de,P20pessoas,P20em,P20situacao,P20de,P20rua,P20no,P20CadUnico.pdf.pagespeed.ce.ag9_IAPi6d.pdf)> [acessado em 13/11/2014]

DAS, Veena & POOLE, Deborah. 2004. “State and its margins: comparative ethnographies”. In: V. Das & D. Poole (org), *Anthropology in the margins of the state*. Santa Fe, New Mexico: School of American Research. pp. 3-33.

VIANNA, Adriana. 2013. “Introdução: fazendo e desfazendo inquietudes do mundo dos direitos”. In. A. Vianna (org), *O fazer e os desfazer dos direitos: experiências etnográficas sobre política, administração e moralidades*. Rio de Janeiro: Ed. e-papers. pp. 15-35.

FERGUSON, James. 2009 [1990]. *The anti-politics machine: “development,” depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. New York: Cambridge Press.

MELO, Tomás Henrique de Azevedo Gomes. 2011. *A rua e a sociedade: articulações políticas, socialidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Universidade Federal do Paraná - Curitiba.



COSTA, Daniel de Lucca Reis. 2007. *A rua em movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua*. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Universidade de São Paulo - São Paulo.

FERRO, Maria Carolina. 2011. *Desafios de la participación social: alcances y limites de la construcción de la política nacional para la población em situación de calle em Brasil*. Dissertação de Mestrado em ciências políticas e sociologia. FLACSO - Buenos Aires.

Tomás Henrique de Azevedo Gomes Melo

Doutorando em Antropologia  
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Bolsista CAPES DS

Currículo Lattes

---

[1] Para mais informações sobre a constituição do MNPR e da Política Nacional da População em Situação de Rua, ver: (Costa 2007); (Ferro 2011) e (Melo 2011).

[2] SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania / SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social / MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

[3] Segundo o Decreto N<sup>o</sup> 6.135, de 26 de junho de 2007, em seu Art 2<sup>o</sup>, “O Cadastro único para Programas Sociais – CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal ao atendimento desse público.”

[4] Benefício que assegura a transferência de renda no valor de um salário mínimo para idosos e pessoas com deficiências, independente da pessoa ter contribuído com a Previdência Social.