



## DIREITO À CIDADE NO BRASIL CONTEMPORÂNEO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Bruna Massud de Lima<sup>1</sup>

### RESUMO:

O direito à cidade é, senão, uma necessidade humana, podendo ser concebido como direito fundamental, que diz respeito à participação dos habitantes das cidades na definição do destino que estas devem seguir. O presente artigo tem por objetivo analisar o processo de violação desse direito, no que se refere à população em situação de rua, ao confrontá-lo com a realidade do Brasil contemporâneo, marcada por uma conjuntura de precarização, segregação territorial e desresponsabilização do Estado com as políticas sociais, sobretudo para aos setores mais penalizados pela contraditória estrutura do modo de produção capitalista.

**Palavras-chave:** Direito à cidade; Brasil contemporâneo; População em situação de rua.

### ABSTRACT:

The right to the city is, otherwise, a human need, and can be conceived as a fundamental right, with respect to the participation of city dwellers in shaping the destiny that they should follow. This article aims to analyze the process of violation of that right, with regard to the people on the streets, to confront him with the reality of contemporary Brazil, marked by a climate of financial insecurity, territorial segregation and an unaccountability of the state with social policies, especially for those sectors most penalized by the contradictory structure of the capitalist mode of production.

**Keywords:** Right to the City; contemporary Brazil; the homeless population.

---

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: brunamassud@hotmail.com



## 1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Pensar a cidade contemporânea a partir de uma perspectiva de totalidade, é compreendê-la sob um ponto de vista social e histórico, uma vez que é construção humana, que se apresenta sob formas diferenciadas e concentradas de ocupação do espaço urbano: seu acesso é mediado pelos ditames mercadológicos assentados na propriedade privada da terra.

Em relação ao surgimento da população em situação de rua, pode-se inferir que essa se caracteriza como um fenômeno antigo, multideterminado e inerente à sociedade capitalista. Representa “uma síntese de múltiplas determinações, cujas características, mesmo com variações históricas, o tornam um elemento de extraordinária relevância na composição da pobreza nas sociedades capitalistas” (SILVA, 2009). Isso significa dizer que o fenômeno não se explica a partir de um único determinante, embora na base de suas determinações estejam as causas vinculadas à estrutura da sociedade capitalista e aos processos próprios da acumulação do capital.

Nisso, pretende-se analisar no presente artigo, o processo de violação do direito à cidade, mais especificamente no que se refere à população em situação de rua, ao confrontá-lo com a realidade do Brasil contemporâneo, que oferece pressupostos para a ampliação do estudo acerca do modelo político e econômico e da dimensão ideológica que regem as cidades e que refletem transversalmente em seu modo de organização – e nessa, também o modo de uso –, a estrutura de classe inerente à sociabilidade do capital.

Somado a isso, objetiva-se aprofundar também a criação de mecanismos legais que endossem o direito à cidade, bem como as formas de resistência e organização empreendidas pela classe subalternizada em situação de rua, na perspectiva da garantia de direitos relacionados à cidade – resistência essa visualizada principalmente na organização dessas pessoas em movimentos sociais.

Desse modo, é possível apreender os mecanismos capitalistas para exercer tantos direitos na cidade, bem como quais são os limites e possibilidades de atuação do Estado nessa problemática, como ocorre o acesso à cidade pelos diferentes indivíduos



históricos – e, especificamente pela população em situação de rua –, sobretudo nas áreas mais passíveis de conflitos entre os diversos interesses de uso do solo urbano.

## 2. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: TRABALHO, QUESTÃO DA MORADIA E O DIREITO À CIDADE NO BRASIL

O processo de urbanização no Brasil esteve intrinsecamente relacionado ao perfil de capitalismo periférico das grandes potências econômicas, realidade observada principalmente após a passagem do modelo de desenvolvimento agrário e exportador para o modelo urbano e industrial, a partir dos anos 30 do século XX. Tal passagem está inserida no contexto da modernização conservadora e excludente ocorrida no país, marcada por uma urbanização que combinou um gigantesco processo migratório do campo para as cidades com a expansão das cidades pela periferização, através da reprodução da força de trabalho pela via da subsistência e espoliação territorial.

Na contemporaneidade, o Brasil urbano vem sendo ordenado pela colisão mercantilizadora da cidade, transformando o território em uma espécie de fronteira interna da expansão capitalista. Nesse cenário, além das problemáticas já observadas ao longo do processo de urbanização brasileira, criam-se políticas marcadas pela disseminação de práticas administrativas acentuadamente pontuais, assistencialistas e paternalistas, que fragmentam a atuação governamental (PAVIANI, 1996).

Essa realidade vem acompanhada pela “crise do Estado”, sobretudo a “crise fiscal”, que dilapida as condições orçamentárias para a efetivação de medidas sob o formato das políticas universais e das atividades governamentais no meio urbano (PAVIANI, 1996). Estas, na atualidade, enfrentam conjunturas adversas com orçamentos defasados em relação à pressão das demandas da cidade, ocorrendo a oferta da política social a partir de uma concepção neoliberal, concebida, portanto, de modo seletivo, focalizado e privatizante, acessada, sobretudo, via mercado.

Vítima desse processo histórico marcado por um sistema econômico que se estrutura a partir da exploração de uma classe social sobre outra, um dos grupos populacionais que mais sofre com esse modelo de cidade é a população de rua, uma vez



que representa uma expressão radical da questão social, ao vivenciar um processo de negação de direitos dos mais elementares, como o direito à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança, bem como o resguardo a qualquer tratamento desumano ou degradante; e a garantia do acesso às políticas de educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, previdência social e proteção à maternidade e à infância, previstos na Constituição Federal de 1988.

Sua origem se relaciona com o surgimento das sociedades pré-industriais da Europa Ocidental, no contexto da chamada acumulação primitiva do capital, momento em que camponeses/as e produtores/as rurais foram expulsos/as de suas terras e obrigados/as a vender sua força de trabalho no mercado que se desenvolvia, tornando-se a partir daquele momento trabalhadores/as assalariados/as.

Os/as que não foram absorvidos/as pela indústria com a mesma rapidez com que se tornaram disponíveis, seja pela incapacidade dessa, seja pela dificuldade de adaptação a um novo tipo de disciplina de trabalho, foram compelidos/as a uma situação de absoluta pobreza e degradação humana, realidade que se generalizou por toda a Europa Ocidental e em cujo seio se gerou a população em situação de rua (SILVA, 2009). Desse modo, a produção e reprodução de uma população em situação de rua, vinculam-se a esse processo próprio da acumulação do capital, como uma expressão da pobreza imanente ao desenvolvimento e produção de riqueza pelo capitalismo (CFESS, 2011).

Atualmente, no Brasil, essa população é definida (através do decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua), como o “grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares fragilizados ou rompidos e a inexistência de moradia convencional regular<sup>2</sup>”. Tal decreto, compreendido como uma vitória dos movimentos

---

<sup>2</sup>É importante destacar que a caracterização da população em situação de rua que a remete a um grupo populacional que possui em comum, dentre outros fatores, o vínculo familiar fragilizado ou rompido, remete, primeiramente, à dificuldade de conceituar o que se entende como “fragilizado”, uma vez que esse termo é bastante abstrato e de fácil absorção nos discursos que entendem a família dentro de uma estrutura tradicional.

Somado a isso, a inserção da questão familiar ao fenômeno da situação de rua tende a responsabilização individual e/ou familiar no que se diz respeito à garantia da proteção social. Mioto (2008) vai denominar de familiarização o processo de retirada do Estado do âmbito da garantia de direitos e da defesa de uma solução familiar para às problemáticas vivenciadas, sobretudo, pela classe subalternizada, maior demandante de políticas sociais (em destaque as políticas de cunho assistencial).



sociais significa no quadro atual um mecanismo legal de garantia de direitos para esse grupo populacional, através do seu acesso às políticas públicas da cidade.

Somado a isso, o Programa Nacional de Direitos Humanos III, instituído pelo decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, ratifica o processo de criação de leis e medidas que atendam a esse grupo populacional, determinando uma série de ações voltadas à população em situação de rua, como o desenvolvimento de políticas sociais de geração de emprego e renda, assistência social, habitação, saúde, educação, segurança pública, entre outros.

Isso porque, compreende-se que viver nas ruas (seja sob marquises de prédios, terrenos abandonados, praças ou outros espaços) não é uma opção individual. Ao contrário, compreende-se que as pessoas são levadas a essa situação por condições impostas pela sociedade de classes, organizada de modo a priorizar o atendimento das necessidades do capital em detrimento das demandas sociais (CFESS, 2012). Nisso, Tiene (2004) reforça essa análise ao indicar que “a mulher e o homem são levados a morar na rua por uma condição imposta pela sociedade de classes, organizada para defender a mercadoria e o mercado, não a pessoa e a vida”.

Assim, observa-se que, ao passo que o Estado brasileiro anuncia conquistas para as pessoas em situação de rua, permanecem ocorrendo, em uma frequência assustadora, operações violentas e segregadoras que parecem visar o extermínio dessa população. Dados do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores (CNDDH), localizado em Belo Horizonte (MG), denunciam que entre abril de 2011 e março de 2012, 165 pessoas em situação de rua foram assassinadas no Brasil, número que se soma a 35 tentativas de homicídios, além de vários casos de lesão corporal. Essa realidade se confronta também com a imperante impunidade dos/as culpados/as pelos crimes cometidos contra essa população.

Além disso, o abandono à fome, a exposição ao frio, ao calor, às chuvas e às enchentes, ao uso de álcool e outros drogas, como estratégia de sobrevivência, também são formas de provocar a morte lenta e silenciosa dessas pessoas. Da mesma forma, o não acesso aos serviços públicos voltados para atender às necessidades básicas de locomoção, saúde, alimentação, abrigo, segurança à integridade física, educação, lazer, trabalho, renda e conforto, as constantes violações de direitos, a exposição à intolerância



e ao preconceito que conduzem aos crimes de ódio, favorecidos pela ausência de segurança pública apropriada e falta de conhecimento das reais causas dessa condição desumana do viver nas ruas expõem a omissão do Estado para com o enfrentamento dessa problemática.

Soma-se também a essa realidade, a invisibilidade vivenciada por essa população, que não é nem mesmo incluída nos censos demográficos brasileiros e de outros países, fundamentalmente porque a coleta de dados dos censos é de base domiciliar. São muitos os relatos sobre a negação de atendimento nos serviços de saúde, educação e assistência social, dada a ausência de comprovação do local de moradia<sup>3</sup>. Outra questão é que esses sujeitos, que muitas vezes não possuem qualquer documento de identificação, têm seu acesso negado no mercado de trabalho formal e nos serviços e programas governamentais (88,5% afirmaram não receber qualquer benefício).

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), até 1,8 milhão de pessoas vivem nas ruas no Brasil, representando, portanto, de 0,6% a 1% da população brasileira que vive de modo provisório ou permanente nas ruas<sup>4</sup>.

Em relação ao perfil dessa população, a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizada pelo MDS em abril de 2008, destaca dentre outras características, que ela é predominantemente masculina (82%), sendo que mais da metade (53%) possui entre 25 e 44 anos. A proporção de negros (pardos somados a pretos) é substancialmente maior na população em situação de rua (39,1% de pardos e 27,9% de negros). A maioria (52,6%) recebe entre R\$ 20,00 e R\$80,00 semanais e a imensa maioria não estuda atualmente (95%).

Constata-se também que as principais questões que vão determinar a vivência e a situação de rua se referem às problemáticas relacionadas ao consumo de drogas (35,5%), desemprego (29,8%) e conflitos familiares (29,1%). Dos/as entrevistados/as, parte considerável da população em situação de rua é originária do mesmo local em que se encontra, ou de locais próximos, não sendo decorrência de deslocamentos ou da

<sup>3</sup> Em relação ao tema, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) divulgou o interesse em inserir tal população no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Notícia disponível em: <<http://noticias.portalbraganca.com.br/nacional/nacional-governo-vai-incluir-pessoas-em-situacao-de-rua-no-cadastro-unico-de-programas-sociais.php>> Acesso em 10 de outubro de 2012.

<sup>4</sup> É importante ressaltar que no Brasil, os números referentes à população em situação de rua são sempre estimados, uma vez que o Estado brasileiro nunca realizou um censo nacional desses indivíduos. A justificativa dada é a de que a coleta de dados dos censos é de base domiciliar.



migração campo/cidade. Dos/as que já moraram em outra(s) cidade(s), 45,3% se deslocaram em função da procura de oportunidades de trabalho e grande parte dos entrevistados/as apresentou histórico de internação em Instituições (abrigos, hospitais psiquiátricos, casas de detenção, antigas FEBEM, orfanatos e internatos).

Em relação à esfera do trabalho e renda, 70,9% dos/as entrevistados/as exercem alguma atividade remunerada, embora a maioria dos trabalhos realize-se no âmbito da economia informal (apenas 1,9% afirmam estar trabalhando com carteira assinada). Esse dado é importante para desmistificar o fato de que essa população é composta por “mendigos” e “pedintes”. Esse mito parte de uma compreensão da problemática que culpabiliza essas pessoas pela situação em que se encontram, “isentando a sociedade capitalista da produção e reprodução do fenômeno e o Estado da responsabilidade de enfrentá-lo” (SILVA, 2009).

A partir da realidade em análise, fica claro o desafio de identificar que ações concretas podem ser encadeadas pelos sujeitos históricos inseridos nessa realidade, no sentido de reverter esse quadro.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O “direito à cidade” deve ser entendido como a luta pela defesa da construção de um modo de viver imerso em ética, igualdade e liberdade substantivas. Nessa medida, é o direito àquilo que existe na cidade em toda sua totalidade e, também e, principalmente, a possibilidade de transformá-la em um espaço radicalmente diverso do que se vive na atualidade, materializado em um novo modelo de organização da vida social que expresse a sobreposição das necessidades humanas frente aos interesses mercadológicos e que negue a intensificação da segregação social, garantindo a promoção da gestão democrática e promoção de padrões de sociabilidade com base na representação de interesses coletivos.

Estigmatizada pelo Estado e sociedade, a população em situação de rua é alvo da intolerância e do preconceito. As práticas higienizadoras que visam esconder o



fenômeno se manifestam pelas ações de despejos ou recolhimento forçado dessas pessoas das ruas; pelos bárbaros assassinatos e perseguições violentas, recorrentes nos tempos atuais. O não acesso às políticas sociais e serviços urbanos, associado às violações cotidianas ao direito de ir e vir, à negação do direito de permanência nas cidades e de acesso a todos os direitos destinados aos/às brasileiros/as expressam as variadas violações de direitos sofridas por essa população.

Nesse patamar, é urgente que a população em situação de rua não seja mais tratada como caso de polícia, mas sim que, para elas, sejam adotadas políticas públicas estruturantes, intergovernamentais, que dialoguem entre si de forma transversal.

O direito à cidade esbarra na contradição que estrutura a sociedade capitalista. Essa é uma afirmativa central para o entendimento dos limites de realizá-lo, em sua plenitude, nesta sociabilidade. Entretanto, entre o acirramento e a “amenização máxima” das problemáticas urbanas (máxima porque no capitalismo, elas nunca findam, como observado nessa análise), está a escolha das prioridades que o Estado imprime em suas políticas econômicas e sociais.

Frente a isto, pensar o desenvolvimento de políticas públicas ao limite de cobertura numa agenda de lutas das camadas populares é uma tarefa árdua e de todas as pessoas que têm compromisso com a emancipação política, humana e social, tendo em vista elevar o padrão de vida das maiorias e suscitar necessidades mais profundas e radicais, como forma de fomentar a liberdade e igualdade e transformar as cidades em espaços vitais de uma sociabilidade que se evidencia na lógica dos direitos (CFESS, 2009).

A comunidade e os movimentos populares urbanos fortalecidos têm poder irrefutável na perspectiva do alargamento de direitos e gestão democrática das cidades. Contudo, de que maneira isso poderá ser resolvido dependerá do nível de organização desses movimentos e, conseqüentemente, da correlação de forças daí decorrentes; o que significa dizer que a organização do espaço é fruto do desenvolvimento desse processo contraditório.

Debater a efetivação do direito à cidade é fundamental porque engendra a disputa pelo fundo público, envolve necessidades básicas de milhares de pessoas, com impacto real nas suas condições de vida e trabalho. Implica, ainda, em um processo de



discussão coletiva, socialização dos espaços políticos, concretização das premissas legalmente validadas e organização dos sujeitos sociais, através da gestão democrática da cidade, ocorrida por meio da participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos relacionados ao desenvolvimento e organização do espaço urbano (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Ao mobilizar manifestações em todo o país, imprimindo visibilidade à questão urbana e, de certa forma, determinada pressão popular frente ao Estado, faz emergir a compreensão de que, no percurso dos embates, é possível se forjar sujeitos políticos que conseguem aglutinar forças sociais e dar sentido e dimensão de classe às lutas travadas em decorrência de contradições que o sistema capitalista não se mostra capaz de superar, apontando, ao longo do processo histórico, para um projeto societário emancipador para as classes populares (KOWARICK, 1993).

#### 4. REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: Fundamentos e História*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Sumário Executivo: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua*. Brasília: Meta Instituto de Pesquisa de Opinião, 2008.

BRASIL. *Programa Nacional de Direitos Humanos III*, 2009. BRASIL. Portal Planalto. *Governo vai incluir pessoas em situação de rua no Cadastro Único de Programas Sociais*. Disponível em: <<http://noticias.portalbraganca.com.br/nacional/nacional-governo-vai-incluir-pessoas-em-situacao-de-rua-no-cadastro-unico-de-programas-sociais.php>>

Acessado em 10 de outubro de 2012.



CFESS. *Projeto Ético-Político do Serviço Social: 30 anos na luta em defesa da humanidade*. In: CFESS Manifesta, 2009. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/congresso.pdf>> Acesso em: 15 de novembro de 2011.

CFESS. *CFESS Manifesta: 1º Congresso do Movimento Nacional da População de Rua*. Brasília, 19 de março de 2011. Disponível em: <[http://www.cfess.org.br/arquivos/cfessmanifesta2012\\_poprua\\_SITE.pdf](http://www.cfess.org.br/arquivos/cfessmanifesta2012_poprua_SITE.pdf)> Acessado em 10 de outubro de 2012.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. 2ª ed. São Paulo: Paz e terra, 1993.

MIOTO, Regina Célia T. *Família e Políticas Sociais*. In: B, I.; B, E. R.; S, S. M. de M. dos;

M, R. C. T. (Orgs) *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

PAVIANI, Aldo. *A lógica da periferização em áreas metropolitanas*. In: Território: globalização e fragmentação. 2.ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Editora Contexto, 1985.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. *Trabalho e população em situação de rua no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

TIENE, Izalene. *Mulher moradora de rua: entre vivências e políticas sociais*. Campinas: Alínea, 2004.