



AS AÇÕES DE GESTÃO DO ESPAÇO PÚBLICO EM BELO HORIZONTE EM FACE DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

André Luiz Freitas Dias¹

Bárbara El-Dine Breguez Cunha²

Laís Gonçalves de Souza³

Letícia Fernandes Godinho⁴

Lucas Parreira Alvares⁵

Maria Cecília de Alvarenga Carvalho⁶

Vivian Barros Martins⁷

1. Doutor em Ciências – Professor do Departamento de Psicologia da UFMG e Coordenador Geral e Acadêmico do Programa Polos de Cidadania da FD/UFMG - alfreitasdiasufmg@gmail.com

2. Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais, estagiária do Programa Polos de Cidadania da FD/UFMG – barbaraeldine@hotmail.com

3. Graduada em Psicologia – Pesquisadora do Programa Polos de Cidadania da FD/UFMG - lais.gsouza@hotmail.com

4. Graduanda em Direito pela Faculdade Milton Campos, estagiária do Programa Polos de Cidadania da FD/UFMG – fernandesgodinho@yahoo.com.br

5. Graduando em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais, estagiário do Programa Polos de Cidadania da FD/UFMG – lucasparrreira1@gmail.com

6. Mestre em Ciências Sociais – Orientadora de Campo do Programa Polos de Cidadania da FD/UFMG - ceciliaalvarenga@gmail.com

7. Mestre em Direito da Cidade, Coordenadora Técnica do Programa Polos de Cidadania da FD/UFMG – vivianbarrosmartins@gmail.com



INTRODUÇÃO

O presente artigo trata de uma análise, produzida pelo Programa Polos de Cidadania da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais⁸, sobre as ações de gestão do espaço público envolvendo a população em situação de rua no município de Belo Horizonte. Para tanto, foi realizado um estudo detalhado dos relatórios elaborados pelos agentes públicos que integram os Grupos de Trabalho⁹ responsáveis por discutir, avaliar, pactuar e deliberar sobre tais ações no âmbito das 09 (nove) Secretarias de Administração Regional, em aplicação à Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 02 de dezembro de 2013, que disciplina a atuação dos agentes públicos junto à população em situação de rua no Município de Belo Horizonte.

Tal estudo foi pautado na pesquisa documental seguida da análise de conteúdo dos relatórios referentes às ações de gestão do espaço público executadas nas regionais Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova, entre os meses de janeiro e março de 2014. Esses documentos foram obtidos pelo Programa Polos de Cidadania via Ouvidoria Pública Municipal, com base no direito de acesso à informação pública, conforme a Lei Federal nº 12.527/2011, regulamentada no Município de Belo Horizonte pelo Decreto nº 14.906/2012.

O envolvimento do Programa Polos de Cidadania com as questões apresentadas neste artigo, decorre da sua longa trajetória de atuação junto à população em situação de rua, desenvolvendo ações de ensino, pesquisa e extensão em favor da melhoria da capacidade organizativa e da promoção e defesa dos direitos humanos desse segmento populacional. Nesse contexto, o Programa faz parte da sociedade civil que integra o Comitê de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua, desde a sua criação, em 2010, e participa ativamente das atividades do Fórum da População de Rua de Belo Horizonte.

8. Criado em 1995, o Polos de Cidadania é um programa interdisciplinar e interinstitucional de ensino, pesquisa e extensão voltado para a efetivação dos direitos humanos e para a construção de conhecimento a partir do diálogo entre os diferentes saberes, que atua em áreas de elevada vulnerabilidade social e com pessoas e coletividades com histórico de exclusão e trajetória de risco. Para mais informações consultar: <http://polosdecidadania.com.br/>

9. Os Grupos de Trabalho são compostos por agentes públicos vinculados aos seguintes órgãos, entidades, unidades e serviços da Administração Pública: Gerência Regional de Políticas Sociais, Centro de Referência Especializado em Assistência Social, Serviço Especializado em Abordagem Social, Gerência de Distrito Sanitário, Gerência Regional de Fiscalização Integrada e Licenciamento, Gerência Regional de Limpeza Urbana, Guarda Municipal de Belo Horizonte e Polícia Militar de Minas Gerais.



No que concerne especificamente a este trabalho, tem-se como objetivo analisar e discutir as ações de gestão do espaço público empreendidas pelos agentes públicos da Prefeitura de Belo Horizonte em face da população em situação de rua, sob as perspectivas dos direitos humanos e das ciências sociais. Para isso, num primeiro momento, explicitaremos a metodologia de análise, seguida da apresentação do contexto de elaboração e publicação da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2013 e de sua análise à luz dos direitos e garantias fundamentais. Já num segundo momento, nos concentraremos nos desdobramentos do referido documento, considerando os efeitos da sua aplicação no cotidiano da população que vive nas ruas da capital, bem como a eficiência das intervenções realizadas dentro da administração pública municipal.

METODOLOGIA

Neste trabalho foram empregadas as metodologias qualitativas de pesquisa documental e análise de conteúdo. A primeira, de acordo com SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI (2009) consiste no uso de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos. Para realizar tal tarefa, esses autores recomendam fazer uma avaliação preliminar do material, de acordo com a proposta de Cellard¹⁰, que engloba a apreciação das seguintes dimensões: (1) contexto histórico, social e político em que foi produzido; (2) identidade dos autores e vinculação institucional; (3) autenticidade e confiabilidade do texto; (4) natureza do texto; e (5) delimitação de conceitos chave e da lógica interna do texto.

Em seguida, deve-se realizar a análise propriamente dita dos dados, por meio da escolha de uma metodologia específica para interpretar as informações contidas no texto. Por isso, no presente estudo, também optamos pela utilização da análise de conteúdo nesse segundo momento.

A análise de conteúdo é um conjunto de procedimentos e técnicas que permitem fazer inferências e extrair o sentido de um texto, a partir da decomposição do seu conteúdo em unidades elementares, como palavras-chave, léxicos, termos específicos, categorias, temas e semantemas. Com isso, torna-se possível mensurar e classificar a frequência com que o autor do material aborda determinados termos e assuntos (CHIZZOTTI, 2006).

Sob o escopo dessas metodologias, foi realizada a análise de 09 (nove) relatórios referentes às ações de gestão do espaço público executadas nas 09 (nove)

10. CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.



regiões administrativas de Belo Horizonte, quais sejam: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova. Tais relatórios continham as atas das reuniões dos Grupos de Trabalho, a descrição das ações de gestão do espaço público que foram realizadas, registros fotografias de tais ações e os números dos autos de apreensão lavrados em razão do recolhimento de objetos pertencentes à população em situação de rua. Ressalte-se que, embora todos esses procedimentos estivessem previstos na Instrução Normativa Conjunta nº 01/2013, nem todas as regionais cumpriram essas duas últimas prescrições.

De posse dos relatórios, foi feita uma leitura atenta de todo o material, destacando as passagens que registravam violações dos direitos humanos da população em situação de rua, tais como apreensões de pertences e violência física e simbólica. Também foram grifadas todas as ações que de algum modo infringiram direitos e garantias dessa população, tais como a apreensão de bens sem a abertura de processo administrativo. Por fim, foram listados todos os recursos humanos e materiais empreendidos nas ações de gestão do espaço público e os trechos que constavam as impressões dos agentes públicos acerca do seu trabalho.

A INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA Nº 01/2013: HISTÓRICO E ANÁLISE À LUZ DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

A publicação da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2013 foi desencadeada a partir da decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, proferida no Agravo de Instrumento nº 1.0024.12.135523-4/001, que deferiu o pedido de antecipação de tutela referente à Ação Popular nº 1355234-45.2012.8.13.0024, ajuizada em face do Estado de Minas Gerais e do Município de Belo Horizonte, contra abusos e ilegalidades praticadas por agentes públicos (Fiscais, Guarda Municipais e Policiais Militares) que promoviam o recolhimento compulsório dos pertences pessoais e documentos de identificação da população em situação de rua.

Em função dessa decisão, o Poder Executivo Municipal suspendeu temporariamente as ações de gestão do espaço público relacionadas à população em situação de rua e desencadeou, no âmbito do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua, o processo de elaboração de um documento que pudesse orientar e disciplinar a atuação dos agentes públicos junto à população em situação de rua, sendo que, para tanto, foi constituído um Grupo de Trabalho composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil integrante do Comitê.



Durante o processo de discussão do conteúdo da Instrução Normativa, em razão, sobretudo, da discordância em relação à definição do que seriam pertences pessoais essenciais à sobrevivência da população em situação de rua e à possibilidade de apreensão de objetos dessa população, os integrantes da sociedade civil no Comitê, que até então vinham participando do processo¹¹, enviaram uma carta à Coordenação do Comitê manifestando seu posicionamento contrário a essas questões, conforme explicitado nos trechos abaixo:

[...] é preciso ressaltar que a edição do referido documento, conquanto atenda a determinados objetivos de ordem administrativa, com possíveis repercussões no tratamento dispensado às pessoas em situação de rua, não atende às expectativas dos integrantes da sociedade civil no Comitê (que assinam o presente documento), uma vez que, apesar de muitas sugestões terem sido acolhidas, a redação final do documento ainda apresenta pontos de incongruência que desfavorecem os direitos e a política para a população em situação de rua em Belo Horizonte.

[...] Ressaltamos que todas as discussões dentro e fora do Comitê deixaram clara a complexidade de se prever, determinar, ou exemplificar o que é essencial para a sobrevivência das pessoas que se encontram em situação de rua. Entendemos, contudo, que não cabe ao Poder Público, sob a justificativa das normas de posturas e de seu poder de polícia, estabelecer o que é essencial para a sobrevivência das pessoas que se encontram em situação de rua¹².

Devido aos pontos de incongruência contidos no texto final da Instrução Normativa, o Centro de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação Rua e Catadores de Materiais Recicláveis (CNDDH) encomendou parecer aos Constitucionalistas Dr. José Luiz Quadros de Magalhães e Dra. Tatiana Ribeiro de Souza, que concluíram pela “inconstitucionalidade da retirada de pertences das pessoas em situação de rua, independentemente de ser considerados, ou não, necessários à sua sobrevivência”, por violação aos direitos fundamentais de propriedade e à igualdade, assegurados pela Constituição Federal de 1988. Além disso, entenderam os pareceristas que a conduta prevista na Instrução Normativa, que autoriza o recolhimento de pertences pessoais por parte dos agentes públicos municipais, é típica de crimes contra o patrimônio, como o furto e o roubo, em que pese, todavia, seu caráter institucional (MAGALHÃES; SOUZA, 2013).

11. Centro Nacional de Defesa de Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis; Fórum da População de Rua de Belo Horizonte; Movimento Nacional da População em Situação de Rua em Belo Horizonte; Pastoral de Rua da Arquidiocese de Belo Horizonte e Programa Polos de Cidadania da Faculdade de Direito da UFMG.

12. Carta da sociedade civil, direcionada em 31/10/2013 à coordenação do Comitê de Monitoramento e Acompanhamento da Política Municipal para a População em Situação de Rua de Belo Horizonte, sobre a última versão da Instrução Normativa, apresentada em 29/10/2013.



Não obstante o pedido realizado pelos representantes da sociedade civil de que o debate fosse estendido e ampliado¹³, o Poder Público Municipal encerrou o processo de discussão e publicou a Instrução Normativa contendo os aspectos não consensuados referentes às ações de recolhimento de pertences pessoais das pessoas em situação de rua.

Interpretando de maneira enviesada a decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que determina “aos réus que se abstenham de atos que violem os direitos fundamentais dos moradores em ‘situação de rua’, especialmente a apreensão de documentos de identificação e de pertences pessoais necessários à sobrevivência”, a Instrução Normativa Conjunta nº. 01/2013 se pôs a discriminar o que considera bens essenciais à sobrevivência, conforme art. 5º e § 1º, de modo a livrar tais pertences de eventuais ações de apreensões por parte dos agentes públicos:

Art. 5º - Em nenhuma hipótese, os pertences pessoais essenciais à sobrevivência da população em situação de rua serão objeto de apreensão pelos agentes públicos.

§ 1º - Consideram-se pertences pessoais essenciais à sobrevivência os bens móveis lícitos que o cidadão em situação de rua seja capaz de portar consigo em um só deslocamento e sem auxílio de veículos transportadores, tais como peças de vestuário, alimentos, documentos pessoais, bolsas, mochilas, receituários médicos, medicamentos, cobertores, objetos de higiene pessoal, materiais essenciais ao desenvolvimento do serviço/trabalho, utensílios portáteis, dentre outros (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2013).

Observa-se a situação extrema que o parágrafo único do art. 5º da Instrução Normativa impõe à população de rua, limitando seu direito e liberdade patrimonial aos “bens essenciais à sobrevivência”, entendendo esses como aqueles que o cidadão seja capaz de carregar junto ao corpo e em um único deslocamento.

À época, o Programa Polos de Cidadania objetou o supracitado dispositivo, por entender que somente a pessoa que vive em situação de rua pode informar e determinar o que é essencial para sua própria sobrevivência. No contexto em que vivem, um papelão, por exemplo, pode ser utilizado como isolante térmico ou como divisória que assegure alguma privacidade, não podendo ser considerado, portanto, como inservível. Além disso, é abusivo e violento considerar que os objetos essenciais à sobrevivência são apenas aqueles que se consegue carregar junto ao corpo, ou mesmo em uma viagem de carrinho.

13. Nesse sentido segue trecho da Carta da Sociedade Civil: “Entendemos que a matéria deveria, ainda, ser amplamente discutida com a sociedade civil, com tempo hábil para promover o diálogo com o grupo populacional a quem se dirige essa instrução, com outros grupos da sociedade civil envolvidos na temática e mesmo no âmbito do Comitê. O esgotamento do diálogo constitui um retrocesso na política em Belo Horizonte, uma vez que se propunha a construção de uma política conjunta com a sociedade”.



Em diversos momentos, o Poder Público Municipal justificou o seu posicionamento em torno do argumento de que a livre fruição dos espaços públicos é também um direito de todo cidadão. No entanto, diante do contexto em que vivem as pessoas em situação de rua é imprescindível questionar: uma ação pública que, em nome da desobstrução dos espaços públicos, viola direitos fundamentais básicos e precariza ainda mais as condições de sobrevivência das pessoas em situação de rua é proporcional¹⁴? Parece-nos que não, ainda mais quando a referida ação se mostra absolutamente ineficaz, pois, diante da ausência de alternativas, as pessoas irão continuar em situação de rua e, com isso, utilizando-se dos espaços públicos para fins de moradia.

No decorrer deste artigo, ficará claro que a mera implantação de um dispositivo para orientar as ações dos agentes públicos não contribui para a diminuição do estranhamento e do clima de hostilidade dos atores públicos na interação com as pessoas em situação de rua, tampouco, para melhoria da qualidade de vida dessa população.

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PRINCIPAIS VIOLAÇÕES AOS DIREITOS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

A suspeita de violação dos direitos humanos da população em situação de rua em decorrência das ações de gestão do espaço público empreendidas pelos agentes da Prefeitura de Belo Horizonte, infelizmente, foi confirmada. Em todos os 09 (nove) relatórios foram encontrados fortes indícios de desrespeito aos direitos desse segmento populacional. Às vezes por meio de práticas explícitas ou sutis de violência, mas que tinham em comum a banalização dos direitos desses cidadãos, tais como: apreensão e descarte de seus pertences de forma arbitrária e compulsória, criminalização sem provas concretas, não cumprimento do devido processo legal. Desse modo, ficou evidente o tratamento inferior adotado pelo Estado em relação a essa parcela da população.

Embora, conforme exposto no item anterior, as ações envolvendo a retirada de pertences da população em situação de rua tenham sido consideradas inconstitucionais, por infringirem os direitos fundamentais de propriedade e à igualdade, garantidos pela Constituição Federal de 1988 (MAGALHÃES; SOUZA, 2013), foi encontrado em todos os relatórios registros dessa prática no âm-

14. No Brasil, a regra da proporcionalidade, e sua subdivisão em três subregras, quais sejam, adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, é analisada, dentre outros, por Silva, Virgílio Afonso da (2002).



bito das 09 (nove) regionais do município de Belo Horizonte, sendo a maioria delas referentes à apreensão e descarte de objetos como: colchões, cobertores, roupas, painéis, etc. Ou seja, artigos essenciais para a sobrevivência de qualquer cidadão, sobretudo daqueles que não contam com a proteção de um lar.

Com isso, constata-se que o município de Belo Horizonte, de certa forma, tem exposto determinadas parcelas de seus cidadãos, coincidentemente os de menor poder econômico, a riscos maiores de morte que os demais. Tal qual o Estado biopolítico, proposto por Foucault (2005), que dispõe de todo do seu poder técnico e político para prolongar e multiplicar as possibilidades de vida de alguns segmentos sociais, ao passo que deixa os que estão à margem dessa seleção, simplesmente, morrer.

As semelhanças com esse modelo de Estado biopolítico, não se restringem apenas à questão da privação do acesso a certos bens e recursos, mas também a maneira como é estabelecido o critério entre os que devem viver e os que devem morrer, que, de acordo com Foucault (2005), ocorre pela via do racismo – não propriamente étnico. Muito embora, no contexto brasileiro há de se considerar que a maioria da população em situação de rua é composta por negros e pardos (MDS, 2008), assim como a maioria das vítimas de violência letal (WASELFSZ, 2012), apesar de o país ter aproximadamente a mesma proporção de indivíduos brancos (47,7%) e negros e pardos (50,7%) (IBGE, 2011).

Apesar da importância do viés racial, é necessário considerar igualmente outras dimensões – como a política e a econômica – para compreender o fenômeno do racismo estatal em relação à população de rua. Nesse sentido, os modelos de cidade voltados para os interesses empresariais globalizados, conhecidos como cidades mercado, muito em voga na atualidade, também representam uma grave ameaça aos direitos dessa população, porque, como afirma VAINER (2000), trata-se de um projeto de cidade destinado apenas a determinadas elites e cuja presença da pobreza constitui um verdadeiro problema para a imagem do lugar. Por isso, tal projeto depende, em grande medida, do banimento da política, da eliminação dos conflitos e, conseqüentemente, das condições de exercício de cidadania.

No caso das ações de gestão do espaço público envolvendo a população em situação de rua no município de Belo Horizonte fica evidente a priorização dos interesses do mercado, especialmente dos comerciantes locais, em detrimento daqueles destinados a promoção dos direitos e da justiça social entre os cidadãos. Com isso, verifica-se que o Estado, não só abre mão da política, como também faz o uso do poder de polícia para assegurar que os consensos referentes



às determinações dos espaços públicos sejam respeitados, mesmo que, para isso, seja necessário privar certos grupos sociais, como o da população em situação de rua, do exercício de sua cidadania.

Não bastasse isso, os agentes públicos envolvidos nessas ações de gestão do espaço público também não seguiram o devido processo legal, muito embora esteja previsto no artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal (1988), segundo o qual “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Para esquivar-se desse procedimento, em muitos casos, os servidores municipais classificaram os pertences da população em situação de rua como “inservíveis” e, a partir da criação dessa nova categoria, entenderam que não havia necessidade de abrir processo administrativo, já que os bens não seriam apreendidos, mas sim descartados, por se tratarem de lixo. Essa conduta foi amplamente encontrada, sendo observada em quase todos os relatórios, nos quais foram contabilizadas 87 (oitenta e sete) ações de recolhimento e apenas 34 (trinta e quatro) emissões de autos de apreensão, relativos às ações nas regiões do Barreiro, Venda Nova e Centro Sul. Destaca-se ainda que o relatório da regional Pampulha foi o único que não constou o termo inservível. No entanto, destaca-se que a sua entrega ocorreu após a dos demais e à audiência pública¹⁵ que denunciou essas práticas.

O emprego do termo “inservível”, além de dissimular o não cumprimento de um direito garantido constitucionalmente, demonstra a heteronomia do Estado frente a seus cidadãos, por meio do uso da sua autoridade para discriminar aquilo que deve ser considerado adequado ao uso, como também para depreciar a qualidade dos bens de uma população que praticamente não possui recursos econômicos. Para o sociólogo Pierre Bourdieu são nessas relações assimétricas de poder que a violência simbólica manifesta-se, tentando impor as classes populares os valores hegemônicos (VASCONCELLOS, 2002). Em se tratando do contexto atual, marcado pela acentuada discrepância econômica entre as classes sociais, essa forma de atuação do Estado é no mínimo perversa.

Além de usarem da sua autoridade para apreender de forma arbitrária os bens da população em situação de rua, os agentes públicos também acionaram, inúmeras vezes, os estereótipos que vinculam à população em situação de rua a atividades ilícitas – como roubo e tráfico de drogas, ou, moralmente reprovadas – como drogadição e prostituição, a fim de justificarem suas intervenções. Para

15. A Audiência Pública em defesa de população em situação de rua foi realizada no dia 30 de maio no Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) com o objetivo de discutir os direitos desse segmento populacional. Dentre as inúmeras denúncias feitas nesse dia, constava esta sobre as ações de gestão do espaço público realizadas no município de Belo Horizonte.



o autor pós-colonialista Bhabha (2010), o estereótipo é a principal estratégia do discurso colonial para embasar suas práticas hierarquizantes, de modo que o seu caráter ambivalente garante a sua validade, por meio da repetibilidade em diferentes contextos, da sustentação de estratégias de individuação e marginalização e do seu efeito de verdade probabilística, que nunca precisa ser comprovada de fato.

Esse último aspecto foi recorrente nos relatórios, pois os agentes públicos, frequentemente, registravam uma série de suspeitas sobre os cidadãos em situação de rua sem terem fundamentos concretos para isso. Os mesmos também chegaram a produzir registros fotográficos que induziam a criminalização desses cidadãos, como no caso da regional Oeste, cujo fotógrafo aproximava o enquadramento da câmera somente quando se tratava de objetos cortantes, dando ensejo para interpretações da sua utilização, não como artefato de cozinha, mas como arma branca, conforme representado abaixo:



Figura 1 – Imagem destacando determinados objetos apreendidos.

FONTE: Relatório Regional Oeste (p. 11)

Além da falta de proporcionalidade nas ações de gestão do espaço público executadas no município de Belo Horizonte, as quais, sob o argumento da livre fruição dos espaços públicos e da garantia do direito de ir e vir, violam direitos fundamentais básicos dos cidadãos que vivem nas ruas da capital, os relatórios demonstraram que os agentes públicos envolvidos nessas ações atuam de forma absolutamente arbitrária. Embora a própria Instrução Normativa Conjunta nº 01/2013 determine que as apreensões limitar-se-ão a “retirada dos materiais e objetos dispostos irregularmente nos logradouros públicos”, constata-se a apreensão e descarte de bens que não estão impedindo a livre fruição, por estarem instalados em áreas impróprias a circulação de carros e pedestres, ou, dispostos de maneira que não impeça a passagem. A própria instrução também coloca como obrigatório o registro fotográfico da cena que evidencie a obstrução



do espaço público. No entanto, os relatórios das regionais Barreiro, Nordeste e Leste não possuem tais registros, ao passo que os relatórios das regionais Norte, Centro-sul e Noroeste, conquanto contenham tais fotografias, as mesmas não comprovam a obstrução, como pode ser observado abaixo:



Figura 3 - Local onde foi realizada ação de desobstrução de via pública.

Fonte: Relatório Regional Noroeste. p. 29.



Figura 4 - Local onde foi realizada ação de desobstrução de via pública.

Fonte: Relatório Regional Oeste. p. 09.

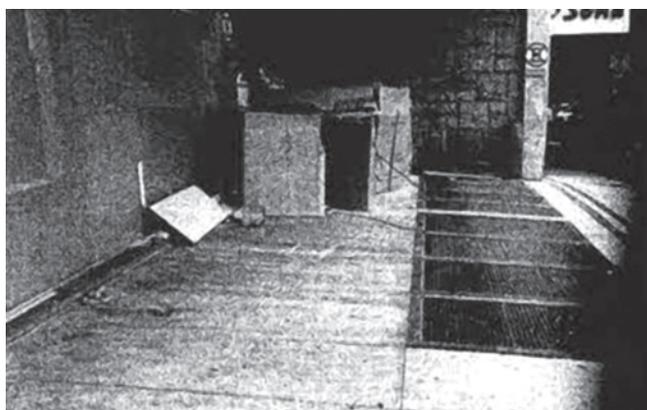


Figura 5 - Local onde foi realizada ação de desobstrução de via pública.

Fonte: Relatório Regional Centro-Sul. p. 19.



Posto isso, verifica-se que as ações de gestão do espaço público executadas no município de Belo Horizonte, além de violar direitos fundamentais da população em situação de rua, tornam suas condições de vida ainda mais precárias e reproduzem velhos estigmas e preconceitos no âmbito institucional. No que diz respeito a sua aparente finalidade, a de promover a livre fruição nas vias públicas, pouco se observa nos relatórios, já que a maioria dos registros fotográficos não demonstraram a obstrução dos espaços público, mas sim a presença da população de rua em vários lugares da cidade. Assim, torna-se evidente que essas ações tiveram como intuito muito mais a limpeza da paisagem urbana daqueles “cidadãos indesejáveis” do que a promoção da circulação, visto que esta última poucas vezes estava, de fato, comprometida.

INEFICIÊNCIA E INEFICÁCIA DAS AÇÕES DE GESTÃO DO ESPAÇO PÚBLICO: MAL USO DE RECURSOS PÚBLICOS

Sob o ponto de vista estratégico, observa-se que as ações de gestão do espaço público têm-se mostrado altamente ineficazes, despendendo significativos recursos humanos e materiais para a execução de ações estéreis, que não cumprem a sua finalidade de origem e precarizam ainda mais as condições de vida da população em situação de rua.

A Tabela 1 apresenta sintetiza o número de ações realizadas no âmbito das 09 (nove) Secretarias de Administração Regional entre os meses de janeiro e março de 2014, acompanhado do número médio de agentes públicos envolvidos nas mesmas (sendo esses: agentes municipais da Gerência Regional de Fiscalização Integrada e Licenciamento, da Gerência Regional de Limpeza Urbana, da Gerência de Políticas Sociais, da Imprensa Oficial do Município, da Gerência de Comunicação, da Guarda Municipal e da Gerência Distrital de Controle de Zoonoses e agentes estaduais da Polícia Militar de Minas Gerais) e do número médio de veículos utilizados (sendo esses: veículos das regionais, caminhões do Serviço de Limpeza Urbana (SLU), caminhões pipa e viaturas da Guarda Municipal e da polícia Militar de Minas Gerais)

Apesar do considerável dispêndio de recursos humanos, materiais e financeiros para a execução dessas ações, as mesmas mostraram-se altamente ineficazes ao longo dos relatórios, por meio da repetição sistemática de registros envolvendo os mesmos logradouros públicos e atores sociais e do descontentamento dos próprios agentes, que, por vezes, deixaram transparecer durante as reuniões do Grupo de Trabalho o caráter meramente paliativo dessas intervenções, conforme os exemplos abaixo:



“[...] Após a ação, o grupo da rua Camacho migrou para a rua intersindical, no lote 23 que pertence a Prefeitura de Belo Horizonte” (SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS, 2014a, p. 01).

“O local foi totalmente limpo e no final da mesma tarde os moradores retornaram para o espaço, munidos de sofá, madeirite, etc” (SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS, 2014g, p. 19).

Tabela 1. Número médio de recursos humanos e materiais envolvidos nas ações de desobstrução do espaço público nas regionais.

Regional	Nº ações	Nº veículos/ação	Nº agentes/ação
Barreiro ¹	–	–	–
Centro Sul	6	6,8	20,3
Leste	6	3,5	9,5
Nordeste	3	4	17
Noroeste	9	3,5	13,7
Norte	1	3	12
Oeste	2	7,5	26,5
Pampulha	3	4	15
Venda Nova	8	–	9,5

Fonte: Programa Polos de Cidadania da Faculdade de Direito da UFMG

¹ No relatório da Regional Barreiro não foi mencionado o número de veículos e de agentes públicos envolvidos nas ações. Foi citada somente a presença dos seguintes órgãos: Secretaria de Políticas Sociais, Setor de Fiscalização, Polícia Militar, Guarda Municipal, Superintendência de Limpeza Urbana, Secretaria de Saúde, SAMU e Zoonoses.

Há de se considerar que a Administração Pública é regida pelos princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade. O primeiro está relacionado à economicidade, à efetividade e ao uso responsável dos recursos públicos, impondo as ações da Administração Pública, tais como a formulação e implementação de políticas públicas, a utilização dos recursos da melhor forma possível de modo a atingir os objetivos pretendidos. Já o segundo consiste no entendimento de que as ações dos administradores devem ser baseadas no bom senso, na prudência e na moderação, levando em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada.

A partir da análise dos relatórios foi constatado que as ações de gestão do espaço público, decorrentes da aplicação da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2013, não coadunam com os princípios da eficiência e da razoabilidade, culminando na má utilização dos recursos públicos em intervenções que não alcançam a finalidade almejada e cujos meios empregados são violadores de direitos fundamentais dos cidadãos em situação de rua, sobretudo os de propriedade, igualdade e devido processo legal.



Nos últimos anos, o município de Belo Horizonte tem mobilizados alguns esforços para implementar a política municipal para população em situação de rua, com a criação do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua em 2010, a garantia de gratuidade da alimentação nos restaurantes populares de segunda a sexta-feira, o fortalecimento das equipes de abordagem social e a ampliação do serviço dos consultórios de rua.

Porém, tais avanços ainda são incipientes, principalmente no que diz respeito aos Serviços de Acolhimento Institucional e aos Serviços de Acolhimento em República que, além de insuficientes, encontram-se inadequados, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (MDS, 2009) e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (BRASIL, 2005), como também em relação às políticas de geração de trabalho e renda e habitacional.

Nesse contexto, o que se questiona é o uso irrazoado e ineficiente dos recursos públicos nas ações de gestão do espaço público em detrimento de políticas estruturantes, que garantam o acesso aos direitos fundamentais de todo cidadão, bem como a observância das condições adequadas para que as pessoas possam ter uma vida digna e com qualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos relatórios referentes às ações de gestão do espaço público nas 09 (nove) Secretarias de Administração Regional Municipal de Belo Horizonte demonstrou o conteúdo violador de direitos das pessoas em situação de rua contido na Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 02 de dezembro de 2013 e sua ineficácia no que tange ao objetivo que se propõe, qual seja, a desobstrução do espaço público quando ocupada por cidadãos em situação de rua.

Assim, conforme o esperado, os relatórios analisados demonstraram que tal instrumento, de fato, tem servido para legitimar uma série de violências institucionais praticadas pelos agentes públicos contra a população que vive nas ruas da capital.

Ainda que o pretexto para a criação de tal normativa tenha sido garantir o direito de ir e vir de todos pelas ruas da cidade, o seu cumprimento tem violado, de maneira reiterada, direitos fundamentais de uma das parcelas mais vulneráveis da população, os cidadãos em situação de rua, os quais têm sido frequentemente submetidos a situações de *stress*, podendo ter, a qualquer momento, seus únicos pertences confiscados e descartados pelos agentes públicos municipais.



Com isso, percebe-se que o Estado, além de eximir-se da sua função de garantir condições de vida digna a toda população, tem utilizado do seu poder de polícia para agravar, ainda mais, as condições de pessoas que se encontram em contextos de acentuada pobreza e vulnerabilidade social.

Além disso, sob o ponto de vista estratégico, observa-se que as ações de gestão do espaço público têm-se mostrado altamente ineficazes, empregando significativos recursos públicos em ações estéreis que, ao invés de promover a saída das ruas, contribuem ainda mais para a continuidade de tal situação.

Ao contrário do que ocorre em determinadas circunstâncias que necessitam do uso de medidas coercitivas para garantir o controle sobre o uso dos espaços públicos, como a aplicação de multas em estabelecimentos comerciais que infringem o Código de Posturas do Município, a repressão dos cidadãos em situação de rua não faz com que eles deixem de utilizar os logradouros públicos como locais de habitação, visto que não se trata de uma ocupação irregular para atender interesses comerciais, mas sim da única alternativa possível para alguns a quem foi negado o direito à moradia digna.

Nesse sentido, o erário do Município despendido nessas intervenções poderia ser mais bem empregado na realização de sérios estudos e pesquisas diagnósticas sobre as condições, objetivas e subjetivas dessas pessoas e na proposição e implantação de políticas públicas de caráter estruturante que efetivamente promovessem a qualidade de vida dessa população, reconstruindo vínculos e buscando alternativas emancipadoras para o exercício de cidadania e luta por direitos.

REFERÊNCIAS

BHABHA, Homi. **A outra questão**: o estereótipo, a discriminação e o discurso do colonialismo. In: BHA-BHA, Homi. **O local da cultura**. 5ª Edição, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, cap. III, p.105-128.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL (2005). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica - NOB/SUAS, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília,DF. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/norma-operacional-basica-do-suas.pdf> Acesso em: 31 de agosto de 2014.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.

FOUCAULT, Michel. Aula de 17 de março de 1976. In: FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 285-315.

IBGE. **Censo Demográfico**: Características da população e dos domicílios Resultados do universo. Rio de Janeiro, 2011.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros; SOUZA, Tatiana Ribeiro. Parecer referente à Normativa conjunta sobre a atuação dos agentes públicos junto à população em situação de rua. Apreensão de bens. Crime.



Belo Horizonte, 12 de outubro de 2013. Disponível em: <http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com.br/2014/01/1385-parecer-acerca-da-normativa-da.html> Acesso em: 31 de agosto de 2014.

MDS (Org.). **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**: Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

MDS. **Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Instrução Normativa Conjunta 01**. Belo Horizonte, MG: Diário Oficial do Município, 03 dez. 2013.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, v. 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009. Disponível em: http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_documental_pistas_teoricas_e_metodologicas.pdf Acesso em: 24 de agosto de 2014.

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS. **Relatórios Referentes às Ações de Gestão do Espaço Público**: Regional Barreiro. Belo Horizonte: Prefeitura Belo Horizonte, 2014a. 15 p.

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS. **Relatórios Referentes às Ações de Gestão do Espaço Público**: Regional Centro Sul. Belo Horizonte: Prefeitura Belo Horizonte, 2014b. 62 p.

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS. **Relatórios Referentes às Ações de Gestão do Espaço Público**: Regional Leste. Belo Horizonte: Prefeitura Belo Horizonte, 2014c. 41 p.

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS. **Relatórios Referentes às Ações de Gestão do Espaço Público**: Regional Nordeste. Belo Horizonte: Prefeitura Belo Horizonte, 2014d. 21 p.

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS. **Relatórios Referentes às Ações de Gestão do Espaço Público**: Regional Noroeste. Belo Horizonte: Prefeitura Belo Horizonte, 2014e. 50 p.

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS. **Relatórios Referentes às Ações de Gestão do Espaço Público**: Regional Norte. Belo Horizonte: Prefeitura Belo Horizonte, 2014f. 8 p.

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS. **Relatórios Referentes às Ações de Gestão do Espaço Público**: Regional Oeste. Belo Horizonte: Prefeitura Belo Horizonte, 2014g. 32 p.

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS. **Relatórios Referentes às Ações de Gestão do Espaço Público**: Regional Pampulha. Belo Horizonte: Prefeitura Belo Horizonte, 2014h. 15p.

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS. **Relatórios Referentes às Ações de Gestão do Espaço Público**: Regional Venda Nova. Belo Horizonte: Prefeitura Belo Horizonte, 2014i. 16 p.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O proporcional e o razoável**. Revista dos Tribunais: São Paulo. v. 798, p. 23-50, 2002. Disponível em: <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/1495/1179> Acesso em: 01 de julho de 2014.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: Desmanchando Consensos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 75-103.

VASCONCELLO, Maria Drosila. Pierre Bourdieu: a herança sociológica. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 78, n. 1, p.77-87, abr. 2002.

WASELFSZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2012**: a cor dos homicídios no Brasil. Brasília: SEPPIR, 2012.