



**DIÁLOGOS SOBRE A POPULAÇÃO
EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL
E NA EUROPA: experiências do
Distrito Federal, Paris e Londres**

Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
Brasília - DF / 2013

EXPEDIENTE

Presidenta da República Federativa do Brasil
Dilma Rousseff

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil
Michel Temer

Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
Maria do Rosário Nunes

Secretária Executiva da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
Patrícia Barcelos

Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos
Gabriel dos Santos Rocha

Diretor de Promoção dos Direitos Humanos
Marco Antônio Juliatto

Coordenador-Geral de Direitos Humanos e Segurança Pública
Carlos Alberto Ricardo Jr.

Coordenadora-Geral de Acompanhamento a Projetos de Cooperação Internacional
Michelle Graciela Moraes de Sá e Silva

Redação
Marina Moreto
Sérgio Aires

Coordenação técnica
Carlos Alberto Ricardo Jr.
Lara Regitz Montenegro

Organização e revisão
Lara Regitz Montenegro

Apoio técnico
Amanda Fontenelli Costa

Colaboração
Pedro Angoti
Samuel Rodrigues

Ilustração:
Cleber Mariano Pinto

Projeto gráfico e diagramação
Flávia Coelho Arlant

Fotografia
Marina Moreto
Carlos Alberto Ricardo Jr.

Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres. / Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SDH, 2013.

188 p. : il.; 26 x 21cm.

ISBN 978-85-60877-46-1

1. População em situação de rua. 2. Políticas públicas. 3. Legislação. I. Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. II. Título



APRESENTAÇÃO

A presente obra é fruto de uma exitosa parceria entre Brasil e União Europeia, que culminou no Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais, o qual abrange três campos temáticos: promoção e proteção dos direitos de defensores de direitos humanos; combate à violência homofóbica; e promoção e proteção dos direitos da população em situação de rua. Desenvolvido no período de 2007 a 2013, o projeto resultou em frutíferas trocas de experiências, possibilitando o aprofundamento das discussões sobre temas de alta relevância e de interesse comum.

Neste sentido, os diálogos setoriais constituem um instrumento privilegiado de cooperação, abrangendo um conjunto de atores e parceiros institucionais que ampliam discussões e práticas voltadas à garantia de direitos. No caso específico da população em situação de rua, foram visitadas experiências na Inglaterra e França, a partir das quais se vislumbrou a diversidade de políticas e programas direcionados a este grupo populacional, permitindo-nos perceber nossos avanços e desafios.

O Brasil vem trabalhando na construção de diálogo e articulação com a sociedade civil organizada e com a população em situação de rua, colocando-os como partícipes da elaboração de políticas e programas ao longo do processo de criação da Política Nacional para População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009) e de seus desdobramentos.

É fundamental que seja lançado um olhar social e apurado em direção às pessoas em situação de rua, uma vez que é necessária uma mudança de paradigmas para que a sociedade perceba aqueles que se encontram à margem de seus direitos. Para tanto, necessitamos compreender que a população em situação de rua é um grupo social dotado de direito ao trabalho, habitação, educação, cultura e vários outros, ou seja, tem direito ao pleno exercício de sua cidadania. Basta que lhes sejam reconhecidas e concedidas as devidas oportunidades, para que, através da oferta de políticas públicas, possam reforçar sua autonomia, sempre com dignidade e respeito.

Temos que superar os preconceitos, que muitas vezes acabam por legitimar, ainda que simbolicamente, as ações violentas cometidas contra a população em situação de rua, as quais diariamente são noticiadas pelos setores midiáticos que terminam por banalizá-las. Também devemos ultrapassar a fragmentação das políticas públicas voltadas para este grupo populacional, de forma a estabelecer atenção integral à pessoa, conforme determina a Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Nosso desafio enquanto Governo Federal é realizar um trabalho intersetorial e multidisciplinar, que dê conta da complexidade inerente a este grupo populacional, historicamente negligenciado e invisibilizado.

Neste sentido, em sua opção definitiva pela democracia, o Brasil cresce na busca pela inclusão social e distribuição de renda, engajando-se com ações propositivas estruturantes, voltadas à superação da condição de pobreza extrema. É esse o país que reconhece a importância das pessoas em situação de rua e trabalha para que elas

sejam, de fato, incorporadas à vida social, com a garantia de todos os direitos que devem assistir ao povo brasileiro.

Um abraço e boa leitura!

Maria do Rosário Nunes
Ministra de Estado Chefe de Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

PREFÁCIO

A condição das pessoas em situação de rua é um dos exemplos mais extremos e devastadores da pobreza e exclusão social no mundo

Apesar da Europa e o Brasil serem hoje sociedades prósperas, a questão continua a ser de difícil resolução porque precisa de respostas políticas. A situação de rua só pode ser resolvida através de um esforço concertado das instituições e da sociedade civil para desenvolver estratégias integradas. A luta tem que ser multidimensional, há que tratar das causas que conduzem a esta situação, como também das consequências dramáticas que afetam a população de rua. É preciso zelar para que seus direitos sejam protegidos, assegurando assistência social, saúde, educação, trabalho, a fim de reverter a situação de rua. As ações precisam também ser transversais, envolvendo associações,

ONGs, entidades públicas e todos os níveis do governo.

As pessoas em situação de rua enfrentam quotidianamente condições de vida terríveis e ficam expostas a todas as formas de vulnerabilidade. Tais condições de vida são inaceitáveis tanto na Europa, quanto no Brasil e no resto do mundo, porque vão contra os valores fundamentais dos Direitos Humanos. Direitos que ambos, europeus e brasileiros, partilhamos e defendemos. Tanto a União Europeia como o Brasil consideram a redução da pobreza e da exclusão social o objetivo sine qua non do próprio desenvolvimento.

Esta publicação e o diálogo entre a União Europeia a Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil são a prova de que estamos ambos empenhados na luta contra a exclusão social,

e para fazer isso temos que lutar contra a sua manifestação mais extrema: uma vida sem teto, uma vida sem abrigo.

Esperamos que esta publicação seja um primeiro passo na troca de experiência sobre esta difícil realidade das nossas sociedades e que contribua para melhorar a condição atual das pessoas em situação de rua nos nossos países. A defesa dos Direitos Humanos exige de todos um trabalho quotidiano, sobretudo em defesa dos segmentos mais vulneráveis da nossa sociedade.

Ana Paula Zacarias
Embaixadora, Chefe da Delegação
da União Europeia no Brasil

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	04
PREFÁCIO	06
INTRODUÇÃO	12
I. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: A ABORDAGEM BRASILEIRA E A EXPERIÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL	
1. Contextualização da População em Situação de Rua no Brasil e no DF	14
1.1. Contexto da situação de rua na história e o avanço das políticas para seu atendimento no Brasil	14
1.2. O território e a situação de rua no DF: Uma abordagem necessária	21
2. A rede de serviços no DF	34
2.1. Assistência social	38
2.1.1. Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do DF (SEDEST)	40
2.1.2. Serviço Especializado em Abordagem Social	43
2.1.3. Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP)	43
2.1.4. Serviço de Acolhimento Institucional para a População em Situação de Rua	47
2.1.5. Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)	52
2.1.6. Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)	52
2.2. Segurança alimentar	53
2.3. Transferência de renda	54
2.4. Saúde	55
2.4.1. Cotidiano do atendimento do Consultório na Rua e oferta de serviços	60

2.4.2. Rede de Centros de Saúde	61
2.4.3. Rede de Saúde Mental	62
2.5. Educação	64
2.5.1. Secretaria de Estado de Educação do DF (SEDF)	65
2.5.2. Escola de Meninos e Meninas do Parque	68
2.6. Cultura	71
2.7. Justiça	73
2.7.1. Na Hora	73
2.7.2. Conselho Distrital de Promoção e Defesa de Direitos Humanos (CDPDDH)	73
2.7.3. Subsecretaria de Políticas sobre Drogas (SUBAD)	73
2.8. Segurança Pública	74
2.8.1. Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF (SSP-DF)	75
2.9. Previdência social	76
2.10. Defensoria Pública do DF (DPDF)	77
2.11. Garantia de Direitos Humanos	81
2.11.1. Centro de Referência em Direitos Humanos (CRDH)	81
2.11.2. Centro de Referência em Direitos Humanos do Distrito Federal	82
2.11.3. Disque Direitos Humanos da Mulher	83
2.11.4. Disque Direitos Humanos (SDH-PR)	83
2.11.5. Conselhos tutelares	84
2.12. Trabalho	84
2.13. Habitação	87
3. Movimento Nacional da População de Rua	89
Referências bibliográficas	91



II. POPULAÇÃO SEM-ABRIGO: A ABORDAGEM EUROPEIA

1. Contextualização histórica, social e política do fenômeno sem-abrigo	96
1.1. A importância do fenômeno e suas consequências sociais e políticas.....	96
1.2. O surgimento do fenômeno.....	99
1.3. Principais iniciativas estratégicas e prioridades de intervenção	101
2. Os sem-abrigo hoje	102
2.1. Transformações recentes do fenômeno: seus públicos e sua abordagem política de intervenção..	102
2.2. O atual momento europeu: a demanda por uma Estratégia Europeia e o seu “estado da arte”	107
2.3. Pluralidade do conceito de sem-abrigo	111
3. Modelos e tipologias de intervenção	115
3.1. O modelo assistencialista	115
3.2. O modelo integrado.....	115
3.2.1. Agentes estratégicos na abordagem integrada	117
3.2.2. Domínios de intervenção no modelo integrado	118
3.2.3. A transição do modelo integrado de prestação de serviços por etapas para o modelo <i>housing led</i> (orientado para habitação)	120
3.3. O modelo Housing First (Casas Primeiro)	122
3.3.1. O teste do modelo na Europa.....	125
3.3.2. Diferentes tipologias do modelo Housing First	127
3.3.3. Os limites do modelo Housing First.....	129
Referências bibliográficas.....	131

III. POPULAÇÃO SEM-ABRIGO: AS EXPERIÊNCIAS DE PARIS E LONDRES

1. Caracterização do fenômeno sem-abrigo na Inglaterra e França	134
1.1. Breve conceituação do fenômeno sem-abrigo e enquadramento legal na Inglaterra e França.....	134
1.2. Breve caracterização do fenômeno sem-abrigo na Inglaterra e França.....	140
1.2.1 Sem-abrigo em números	140
1.2.2. Características sociodemográficas e situação habitacional.....	140
1.2.3. Qualificações e situação face ao emprego	141
1.2.4. Condições sociais de pertencimento e redes de sociabilidade	141
1.2.5. Saúde	141
1.2.6. Serviços de apoio e estratégias de sobrevivência	142
2. Modelos de intervenção em Paris	142
2.1. Políticas e programas de enquadramento do fenômeno sem-abrigo	142
2.2. Estratégias e serviços de prevenção do fenômeno.....	147
2.3. Tipologias e dinâmicas de alojamentos de emergência	148
2.4. Dinâmicas de reinserção das populações sem-abrigo.....	152
2.5. A intervenção em fenômenos específicos	155
3. Modelos de intervenção em Londres	157
3.1. Políticas e programas de enquadramento do fenômeno sem-abrigo	157
3.2. Estratégias e serviços de prevenção do fenômeno.....	164
3.3. Tipologias e dinâmicas de alojamentos de emergência	165
3.4. Dinâmicas de reinserção das populações sem-abrigo.....	170
3.5. A intervenção em fenômenos específicos	173
4. Quadro síntese: modelos de intervenção em Paris e Londres ...	175
Políticas e programas de enquadramento do fenômeno.....	175
Estratégias e serviços de prevenção do fenômeno	176
Tipologias e dinâmicas de alojamentos de emergência.....	177
Dinâmicas de reinserção das pessoas sem-abrigo	178
A intervenção em fenômenos específicos	179
Referências bibliográficas.....	180
IV. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS DIÁLOGOS SETORIAIS	
Missão Paris e Londres	186

INTRODUÇÃO

A publicação Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres é fruto de uma parceria entre o Brasil e a União Europeia para promoção de Diálogos Setoriais sobre direitos humanos. Este projeto contemplou a contratação de dois peritos (um interno e outro externo), visitas a experiências consideradas exitosas e a realização do Seminário Internacional Brasil União Europeia para a Promoção e Proteção dos Direitos da População em Situação de Rua, em 2 e 3 de julho de 2013, em Brasília – DF. Os produtos das duas consultorias foram sistematizados e resultaram nesta publicação, que a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR) traz a público com a expectativa de subsidiar as discussões e a construção de políticas públicas voltadas para a população em situação de rua.

A primeira parte da publicação (População em situação de rua: a abordagem brasileira e a experiência do Distrito Federal), baseada no relatório da perita interna Marina Moreto, apresenta um resgate histórico sobre

o surgimento do fenômeno e as políticas voltadas para a população em situação de rua no Brasil, abordando as diversas estratégias de nível nacional no campo da assistência social, saúde, seguridade social, habitação e direitos humanos, e a perspectiva de ação integrada e intersetorial lançada com a assinatura do Decreto 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua. Na sequência, apresenta um estudo de caso sobre esta população e as políticas e programas específicos para o segmento no âmbito do Distrito Federal.

A segunda parte (População Sem Abrigo: a Abordagem Europeia), baseada no relatório de consultoria do perito externo Sérgio Aires (assim como a terceira), traz a contextualização do fenômeno sem-abrigo na Europa, abordando seu histórico e as múltiplas estratégias de intervenção no âmbito da União Europeia e de seus Estados Membros. Importante ressaltar o diferencial deste conceito adotado na Europa, sem-abrigo, que abrange um público mais amplo que o termo utilizado no Brasil (população em situação de rua), contemplando não só os moradores de rua mas também

aqueles que vivem em habitações precárias, superlotadas, ameaçadas por desastres naturais ou incêndios, em vias de despejo por atraso de aluguel, entre outras situações de vulnerabilidade. No tocante às estratégias de intervenção, são apresentados três modelos adotados entre os países europeus: o modelo assistencialista, o modelo integrado e o modelo *housing led* (direcionado para a habitação).

Já a terceira parte (População sem-abrigo: as Experiências de Paris e Londres) apresenta os contextos e intervenções específicas nas capitais da França e da Inglaterra. Desta forma, contextualiza como se dá a abordagem ao fenômeno em cada cidade e como estão organizadas as respectivas estruturas institucionais voltadas ao atendimento à população sem-abrigo, permitindo traçar um paralelo entre as duas experiências. Sistematiza não só os programas e ações do poder público, mas também as iniciativas de ONGs e do setor privado, contemplando uma vasta gama de estratégias de resposta ao fenômeno.

Por fim, é apresentado um breve relato de viagem do representante do Movimento Nacional da População de Rua, Samuel Rodrigues, indicado pelo movimento para integrar a equipe do projeto que viajou a Paris e Londres para conhecer experiências de acolhimento e demais políticas voltadas aos sem-abrigo nestas cidades. Seu olhar e suas considerações sobre esta vivência nos deixam a reflexão quanto ao desafio comum a todos os países de garantir plenos direitos a todo e qualquer cidadão.



I. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: A ABORDAGEM BRASILEIRA E A EXPERIÊNCIA DO DISTRITO FEDERAL

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL E NO DF

1.1 Contexto da situação de rua na história e o avanço das políticas para seu atendimento no Brasil

Estar nas ruas não é um movimento atual na sociedade. Percorrer distâncias, migrar, perambular, não possuir residência fixa é uma dinâmica social relatada desde a Grécia antiga. A denominação “situação de rua” só pôde advir após a sedentarização e a construção de moradias familiares ou individuais da humanidade. Em épocas nômades tal concepção seria impossível.

Stoffels (1977) fez extensa pesquisa acerca do histórico do fenômeno situação de rua, afirmando que a história da organização do estado e da cidade é paralela a da situação de rua, visto que foi por meio das desapropriações de terras para o crescimento

das cidades que elas conheceram o aumento de mendigos e indigentes, nas ruas da Grécia Antiga.

Neste período, existiu um filósofo emblemático que problematizou o ato de estar nas ruas, que foi Diógenes de Sínope, que viveu entre os anos de 404-323 a. C. Segundo relatos de sua história, ele tornou-se um mendigo que foi expulso de sua cidade de origem e foi para Atenas, onde conheceu Antístenes, seu mestre. Em Atenas, Diógenes habitava um grande barril. Seus únicos pertences eram uma lamparina, que ele usava inclusive durante o dia para procurar um homem honesto, uma sacola, um bastão e uma tigela (que simbolizavam o desapego e autossuficiência perante o mundo).

A vida de Diógenes buscava cumprir o ideal cínico da autossuficiência. Ele fez da pobreza uma virtude e tinha o intuito de derrubar as instituições e os valores sociais.

O filósofo é considerado um dos primeiros a desenvolver a noção de cosmopolitismo, quando disse a seguinte frase: “Não sou nem ateniense nem grego, mas sim um cidadão do mundo”. Ele também impressionou Alexandre, o Grande, no episódio em que o Imperador interrogou-o sobre o que poderia fazer por Diógenes. Na ocasião, a posição de Alexandre, em pé, tampava o sol que aquecia Diógenes, que se encontrava sentado no chão, e nesse momento, Diógenes olha para Alexandre e diz: “Não me tires o que não me podes dar!”. Tal resposta impressionou Alexandre, que, disse: “Se eu não fosse Alexandre, queria ser Diógenes”. Esta cena está retratada na pintura do artista Caspar de Crayer (1582-1669).



Figura 1 - Pintura do artista Caspar de Crayer (1582-1669) – “Alexandre o Grande e Diógenes” – óleo sobre tela, 1650. Acervo do Koln-Wallraf Richard Museum

O filósofo-mendigo da Grécia Antiga não pode ser considerado como referência da

situação de rua que vivemos hoje. Atualmente, a situação de exploração capitalista do trabalho, as desapropriações de terras, desigualdade socioespacial, a concentração de renda são fatores intrínsecos ao aumento da pobreza e da situação de rua.

No entanto, a história de Diógenes convida à reflexão acerca do incômodo que ele trazia na sociedade grega e de suas questões existenciais: ao questionar as instituições sociais e os preceitos do cidadão da polis, Diógenes pode tornar-se um símbolo que nos remete ao incômodo da situação de rua contemporânea. Diógenes encarna a antítese de nossa organização social, colocando-nos questões para reflexão acerca de nosso atual período.

Durante a Idade Média, os itinerantes e mendigos eram considerados pessoas perigosas, de má índole, sempre se configurando como partes segregadas do conjunto social. Autoras como Frangella (2009) e Silva (2006) afirmam que mesmo com os diferentes tratamentos das pessoas em situação de rua nos

diversos períodos históricos, a característica da separação social e territorial é transversal. O crescimento das cidades aprofunda tal relação, conforme podemos observar com Frangella (2009),

O movimento itinerante, incerto, entra em atrito com a ordem estabelecida, sedentária. Cria-se então uma relação de poder entre as duas ordens, interdependentes, com as tensões inerentes a essas relações projetadas sobre os que se deslocam permanentemente na contramão dos modelos dominantes de organização econômica e social. Nessa fricção, são a própria errância e as características a ela associadas – sem emprego ou casa fixa, o deslocamento contínuo, a dificuldade de obter renda – que se transformam em anomia, a qual gera estranheza e confere estigma a essa população, provocando reações amedrontadas e posturas hostis. (idem, p. 42-43)

Desde as Revoluções Industriais até os dias de hoje, o movimento é parecido: a intensificação do processo de urbanização diretamente proporcional à segregação das classes mais empobrecidas, o que contribui para a ida das pessoas para as ruas. Durante a I Revolução Industrial (século XIX), foram criadas, sobretudo na Inglaterra, leis para desapropriação dos camponeses, forçando-os a irem para as cidades e aceitarem os novos empregos nas fábricas, que pagavam baixos salários e dispunham de péssimas condições de trabalho (SILVA, 2006; FRANGELLA, 2009).

No Brasil, segundo Ferro (2012), historicamente podemos separar as políticas para a população em situação da seguinte maneira:

Um primeiro tipo de política, que remonta à origem das ruas, é a criminalização e repressão dessas pessoas por agentes públicos. O uso da violência tem sido prática habitual para afastar essas pessoas dos centros urbanos e levá-las para áreas remotas ou para outros municípios, em nítidas políticas de higienização social. Esse tipo de ação estatal reflete, é claro, a cultura dominante em nossa sociedade de discriminação e culpabilização do indivíduo por estar e morar nas ruas, visão que é projetada e estimulada por diversos meios de comunicação. O segundo tipo de política consiste na omissão do Estado e, como consequência, na cobertura ínfima ou inexistente das políticas sociais para este segmento em todos os três níveis de governo (municipal, estadual e federal), ou seja, a invisibilidade do fenômeno para o poder público. Nesse sentido, a ausência de políticas sociais é também uma política. (idem, p. 36)

Por outro lado, ao longo da história brasileira, houve e há as obras de caridade, geralmente comandadas por igrejas ou associações de senhoras com abordagens assistencialistas para remediar os pobres e sofridos (SPOSATI, 1985), dentre os quais as pessoas em situação de rua (PENTEADO, 2011; 2012). O modelo assistencialista foi, também, até a década de 1990, emprestado pelo Estado na política de Assistência Social.

Durante a redemocratização do país, iniciada na década de 1980, a atuação dos movimentos sociais foi fertilizada em

busca da construção de políticas públicas que garantissem a concretização da nova Constituição Federal de 1988. A população em situação de rua, nesta efervescência se torna pauta de debates e políticas públicas (FERRO, 2012; PENTEADO 2012; SILVA, 2006).

A Constituição Federal de 1988, sobretudo pelo explícito nos artigos 5º e 6º, determina a igualdade de todos perante a lei e os direitos sociais. A partir dessa premissa, torna-se impossível excluir a população em situação de rua das agendas das políticas sociais.

Na década de 1990, alguns episódios dão maior destaque e visibilidade à população em situação de rua, evidenciando-se a urgência de sua inclusão nas normativas. O primeiro deles é o Fórum Nacional de Estudos sobre População de Rua, em 1993, seguido do Grito dos Excluídos a partir de 1995, os Seminários Nacionais e o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, além da 1ª Marcha do Povo da Rua, em 2001.

Nesse turbilhão democrático que vivia o país, com muitos movimentos sociais se articulando para construção de eventos, seminários e marchas, foi aprovada a Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que tem sua importância por considerar a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Ainda em 1993, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou emergência no atendimento e tratamento da tuberculose, e o Brasil se enquadrava como um dos 22 países

prioritários para essa missão. A organização recomendou uma estratégia de boas práticas, chamada DOTs (Estratégia de Tratamento Diretamente Observado), para controle da doença, sobretudo na população em situação de rua.

Em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004), que atribui à Proteção Social Especial o atendimento da população em situação de rua. No mesmo ano, o MDS celebrou Convênio de Cooperação Técnico-Científica e Financeira com a Organização Não Governamental do Auxílio-Fraterno – OAF/SP, com foco em ações de capacitação para o fortalecimento do Movimento Nacional da População de Rua.

Ainda em 2004, há um evento trágico no centro de São Paulo, com o ataque a 15 pessoas em situação de rua, resultando na morte de 7. Esse massacre exaltou a cobrança por proteção e políticas públicas para essa população. Na sequência, em 2005, é lançado o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), apoiado pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (COSTA, 2007; FERRO, 2012).

A partir desses episódios, a população em situação de rua é convidada pela Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para a realização do I Encontro Nacional de População em Situação de Rua (com a participação das três esferas de governo, sociedade civil, movimento social e organizações não-governamentais). Neste encontro, foi construído o primeiro esboço

da Política Nacional para a População em Situação de Rua, além de subsídios para o texto da Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que altera a LOAS e inclui atendimento especializado para a população em situação de rua.

Ferro (2012) aponta essa mudança de visibilidade da população em situação de rua:

A partir de 2005, por intermédio do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), inicia-se um processo sem precedentes na história do Estado brasileiro de discussão sobre o fenômeno social das pessoas em situação de rua. Igualmente, de forma também inédita, o Governo Federal promove várias iniciativas que possibilitaram a participação da sociedade civil na discussão e formulação de políticas públicas destinadas a essa população. Esta mudança aponta para um projeto político não apenas diferente, mas antagônico ao que vinha sendo praticado historicamente pelo Estado. Um projeto no qual, pela primeira vez, a inclusão dos – invisíveis – torna-se importante. (idem, p. 36)

Ainda em 2005, foi assinada pelo MDS a Portaria nº 566, de 14 de novembro de 2005, que permitiu o cofinanciamento de prefeituras e organizações não governamentais para projetos de inclusão produtiva da população em situação de rua e suas famílias.

Neste íterim, os movimentos sociais e as pastorais de rua ganharam força para

a continuidade das reivindicações e ações afirmativas para a inclusão da população em situação de rua.

Em 2006, foram aprovadas pelo MDS três portarias importantes: a Portaria nº 136, de 24 de abril de 2006, referente a Projetos de Promoção da Inclusão Produtiva do Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento; a Portaria nº 138, de 25 de abril de 2006, referente ao cofinanciamento de projetos de estruturação da rede de serviços socioassistenciais de alta complexidade de proteção social especial; e a Portaria nº 381, de 12 de dezembro de 2006, referente ao cofinanciamento de serviços continuados de acolhimento institucional, que estabeleceu normas para o repasse de recursos socioassistenciais para despesas de custeio, inclusive para a proteção social especial de alta complexidade.

Nesse contexto de aprofundamento da construção de políticas setoriais para o atendimento dessa população, iniciou-se a redação da Política Nacional para População em Situação de Rua (PNPR), impulsionada por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), que foi coordenado pelo MDS e composto por outros ministérios (Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Cidades, Cultura e Secretaria Especial de Direitos Humanos), além da sociedade civil organizada (Movimento Nacional da População de Rua e Pastoral do Povo da Rua) e Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS). Durante a construção do texto da Política Nacional, houve seminários e consulta pública até a finalização do documento.

Para continuidade dessas ações e consolidação da Política Nacional, o MDS realizou a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua, com a coleta dos dados feita entre os anos de 2007 e 2008 e lançamento do documento em 2009.

Ainda em 2007 foram lançadas outras duas portarias, também pelo MDS: a Portaria nº 224, de 25 de junho de 2007, referente ao cofinanciamento de projetos de adequação das unidades de abrigo, e a Portaria nº 225, de 25 de junho de 2007, sobre o Projeto de Inclusão Produtiva.

Em 2008, a Portaria MDS nº 431, de 03 de dezembro de 2008, tratou da expansão do cofinanciamento de serviços continuados de acolhimento institucional, visto que houve manifestação de interesse dos municípios por esse serviço. Assim, o Piso de Alta Complexidade II foi expandido para todos os municípios com mais de duzentos e cinquenta mil habitantes e para todas as capitais dos estados, independente do número populacional.

De posse dos dados da pesquisa e após cinco anos de participação da sociedade civil no debate para políticas para pessoas em situação de rua (FERRO, 2012), foi realizado, em 2009, o II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, momento em que foi consolidada uma proposta intersetorial para a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR), instituída finalmente pelo Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009.

A Política Nacional para a População

em Situação de Rua define esse grupo populacional como:

Grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

É com base nessa conceituação que as políticas setoriais passam a ser pensadas e repensadas para a inclusão dessa população nos programas sociais. Podemos observar que desde a Constituição Federal de 1988, mais de 10 anos se passaram para que se consolidasse uma atenção específica para atender as demandas de quem está nas ruas, garantindo sua cidadania e direitos humanos.

O Decreto nº 7.053 traz em seus princípios e diretrizes sobretudo o respeito, a dignidade, a equidade e a igualdade como norte para a garantia de direitos, retomando assim, a própria Constituição Federal.

O trabalho em rede e a intersectorialidade são temas de diretrizes⁰¹

01. O Art. 6º define as diretrizes da PNPR, dentre as quais destacam-se:
I - promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais;
II - responsabilidade do poder público pela sua elaboração e financiamento;
III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;
IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo;

da referida política, e cabe ao Comitê Nacional a função de elaborar planos de ação, acompanhá-los e monitorá-los, além de desenvolver indicadores de avaliação da PNPR, para poder sugerir medidas para a articulação intersetorial e a divulgação da PNPR. Cabe ainda ao Comitê Nacional a instituição de grupos de trabalho temáticos, acompanhar estados, DF e municípios na implantação da PNPR, além da organização de encontros nacionais.

A PNPR prevê também, em seu Art. 3º, a instalação de Comitês Gestores Intersetoriais nos estados, municípios e no DF, junto de representantes da sociedade civil organizada relacionada ao atendimento e luta por direitos dessa população.

No mesmo ano de 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que é responsável pela organização e descrição das unidades, serviços ofertados e público alvo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Na Tipificação, encontramos alguns serviços específicos para a população em situação de rua: dentro da Proteção Social Especial de Média Complexidade são ofertados o Serviço Especializado em Abordagem Social – oferecidos nos CREAS ou Centros POP; o Serviço Especializado para a População em Situação de Rua – oferecido nos Centros POP; e na Proteção Social Especial de Alta Complexidade são oferecidos os Serviços de Acolhimento Institucional.

Em 2010, o MDS estabeleceu parceria com a Unesco para a realização do Projeto de Capacitação e Fortalecimento Institucional da População em Situação de Rua, com o objetivo de formação, organização e articulação da população em situação de rua, além de contribuir para a consolidação do MNPR.

No mesmo ano, o MDS lançou a Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010, cujo Capítulo III estabelece o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade – PFMC, dos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, em que são contemplados municípios com população superior a 250.000 habitantes.

Também em 2010, o MDS construiu o Formulário Suplementar 2, o Guia de Cadastramento de Pessoas em Situação de Rua, a Instrução Operacional Conjunta nº 7 SENARC/SNAS e a Cartilha: Inclusão das Pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

No bojo destas conquistas políticas e de cidadania, o Sistema Único de Saúde também lançou serviços específicos para o atendimento à população em situação de rua, como a Portaria nº 2.488/GM/MS, de 21 de outubro de 2011, que estabelece a Política Nacional de Atenção Básica e que prevê Equipes de Consultório na Rua – eCR; e a Portaria nº 122/GM/MS, de 25 de janeiro de 2012, que define as diretrizes e organização dos Consultórios na Rua.

A fim de consolidar as Orientações Técnicas para o atendimento da população em situação de rua, o MDS lançou em 2011 a Série “SUAS e População em Situação de Rua”, com três volumes: Volume I - Inclusão das pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, Volume II – Perguntas e Respostas – Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua; e Volume III - Caderno de Orientações Técnicas do Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua e do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

Em 2012, o MDS estabeleceu a expansão qualificada do cofinanciamento das unidades de atendimento a esta população para mais 70 municípios, por meio da Resolução CIT nº 3, de 1º de março de 2012.

Em 2012, o Ministério da Saúde lançou a publicação: Manual sobre o cuidado à saúde junto à população em situação de rua.

Visando a continuidade da expansão do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais para a população em situação de rua, o MDS aprovou a Portaria nº 139, de 28 de junho de 2012, que altera a Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010, que dispõe sobre o cofinanciamento federal dos serviços ofertados pelos CREAS e Centros Pop e dá outras providências.

No mesmo intuito, foi aprovada no ano seguinte pelo CNAS a Resolução nº 09, de 18 de abril de 2013, que trata da expansão qualificada dos Serviços Socioassistenciais

de Proteção Social Especial para o Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua; para o Reordenamento dos Serviços de Acolhimento Institucional e para os Serviços de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua.

Enfim, vemos que em poucos anos foram lançadas no cenário político brasileiro diversas políticas, leis, portarias e resoluções com o tema da garantia de direitos para a população em situação de rua, que ganharam maior visibilidade no país.

1.2. O território e a situação de rua no DF: uma abordagem necessária

A presença de pessoas em situação de rua no Brasil, de acordo com Frangella (2009), Silva (2006) e Penteado (2004, 2010, 2011 e 2012), é um elemento histórico que acompanha o processo de urbanização e industrialização do país.

Penteado (2012) afirma que o modo corporativo como a urbanização vem se dando desde a década de 1980 no Brasil impulsiona cada vez mais a população mais pobre para as periferias da cidade, enquanto os centros urbanos vão sendo revalorizados e revitalizados com novas funcionalidades, como centros culturais de alta classe, sedes de edifícios administrativos, entre outros, alavancando, inclusive, a especulação imobiliária. Nesse processo, a população de

baixa renda vem sendo expulsa dos lugares centrais e obrigada a se perifernizar.

Nesse sentido, Penteado (2012) recorre a Santos (2007), que afirma que o homem passa a valer em função do lugar em que ele vive, isto é, ele tem uma localização forçada na cidade, não havendo direito à escolha de seu lugar de moradia.



Figura 2 - Esboço de Lúcio Costa do Plano Piloto: "nasceu do gesto primário de quem assinala um lugar ou dele toma posse: dois eixos cruzados e em ângulo reto, ou seja, o próprio sinal da cruz". Fonte: LEITÃO, F. (org). [et al.] Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009, p.38.

Nesse sentido, o espaço geográfico, ou o território, é considerado como o espaço do acontecer da vida, que é condutor das expressões materiais do poder imposto pelas forças socioeconômicas.

Conforme aponta Santos (2002, p.63), o espaço geográfico é "formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá," isto é, as ações humanas e a materialidade interagem de tal forma, que ora suas forças indissociáveis se

complementam, ora elas se repelem, sendo o território o abrigo que acolhe todo esse movimento.

Nesse sentido, podemos analisar a relação intrínseca e histórica entre o processo de urbanização e a reprodução da situação de rua. São ações e movimentos da história da sociedade que vão acontecendo concomitantemente e se retroalimentando.

No Brasil, esse processo se acirra nas décadas de 1960 e 1970 com a industrialização. Até então, o país era essencialmente agrícola, e nesse momento a presença de pessoas em situação de rua nas cidades era menor, afinal o número e a importância das cidades também era menor. A partir da industrialização, as cidades começam a se inflar, no caso brasileiro

sem adequado planejamento urbano, tampouco com número suficiente de postos de trabalho e moradia, gerando bolsões de pobreza urbana no país, que provocaram favelização de contingentes expressivos de populações, aumento da violência urbana e da desigualdade social. De forma geral, essa população foi sendo composta por cidadãos que se deslocavam do campo para as cidades em busca de melhores condições de vida.

No mesmo período da industrialização, iniciou-se a construção de Brasília, no Planalto Central brasileiro, região do interior, quase no coração do país, que até então abrigava

aldeias indígenas e pequenos vilarejos. O intuito de levar a capital para o interior era antigo, e desde o fim do século XIX já havia incursões de equipes de pesquisadores para fazer o levantamento de aspectos como a topografia, a geologia, a pedologia, a hidrologia, o clima, a fauna, a flora, os recursos minerais e materiais para a construção da nova capital. As coordenadas geográficas do quadrilátero foram remarcadas algumas vezes, até que o Presidente recém-eleito Juscelino Kubistchek leva a cabo o projeto e o processo da mudança da capital (LEITÃO, 2009, p.21).

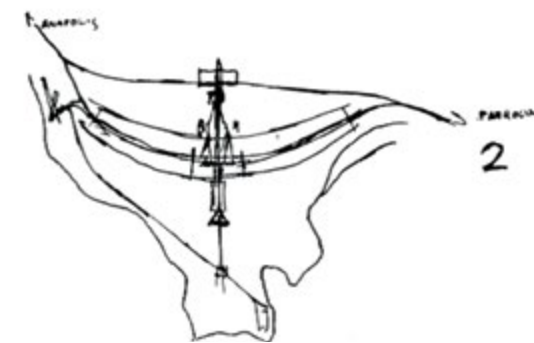


Figura 3 - Esboço de Lúcio Costa, em que ele procurou a adaptação do Plano Piloto "à topografia local, ao escoamento natural das águas, à melhor orientação, arqueando-se um dos eixos a fim de contê-lo no triângulo equilátero que define a área urbanizada". Fonte: LEITÃO, F. (org). [et al.] Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009, p.38.

A interiorização do centro político do país foi defendida por estudiosos, principalmente por questões de segurança e soberania nacional.

Em 1956, com o presidente Juscelino Kubistchek, foi aprovada a Lei Federal nº 2.874, de 19 de setembro, que concedeu autorização para a mudança da capital federal, estabeleceu o perímetro definitivo

do Distrito Federal e criou a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap). Esta ganhou um imenso poder no projeto, visto que ficou responsável por todas as ações voltadas para a mudança da administração federal.

No mesmo ano foi lançado o concurso público para o projeto da nova capital, garantindo que as concepções de planejamento urbano já estivessem presentes desde o início das obras. O concurso foi vencido pelo arquiteto e urbanista Lúcio Costa.

Inicia-se, então, a construção de Brasília no Distrito Federal, momento em que são convocados milhares de trabalhadores, sobretudo para a construção civil. Juntamente, vêm comerciantes e diversos serviços para suprir as necessidades dos residentes da nova capital. Os chamados candangos se deslocaram, sobretudo, das regiões norte e nordeste, povoando o Planalto Central, juntamente com a classe política que se

descocava do assediado Rio de Janeiro para o Cerrado de terras vermelhas e arbustos retorcidos. Essa mistura de culturas, sotaques e interesses deu vida à nova capital do país.

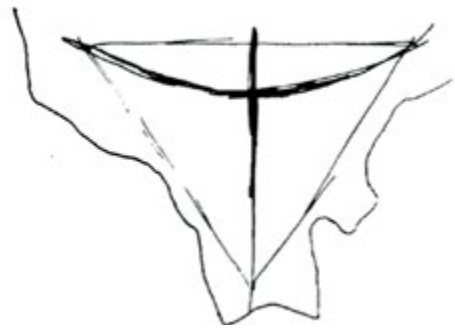


Figura 4 - Desenvolvimento do esboço de Lúcio Costa do Plano piloto... “e houve o propósito de aplicar os princípios francos da técnica rodoviária – inclusive a eliminação dos cruzamentos – à técnica urbanística, conferindo-se ao eixo arqueado, correspondente às vias naturais de acesso, a função circulatória tronco, com pistas centrais de velocidade e pistas laterais para o tráfego local, e dispendo-se ao longo desse eixo o grosso dos setores residenciais”. Fonte: LEITÃO, F. (org). [et al.] Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009, p.38.

No entanto, ainda que tenha havido planejamento urbano, o contingente de pessoas que veio para a capital foi se aglomerando no entorno, ocupando terras e fornecendo mão-de-obra barata para a classe política com alto poder aquisitivo que se adensava em Brasília.

De acordo com dados demográficos da pesquisa “A economia do Distrito Federal – um estudo analítico dos últimos 10 anos”, do Instituto Brasiliense de Estudos da Economia Regional (IBRASE), de 2004,

O projeto inicial de Lúcio Costa previa que a população de Brasília atingiria cerca de 500 mil habitantes no ano 2000. Quatro décadas se passaram e, ao longo delas, o Distrito Federal passou por profundas transformações no plano urbanístico e sócio-econômico. A implantação de Brasília previa que sua expansão se faria através de cidades-satélites, mantendo-se, entre a capital e estes núcleos habitacionais, uma larga faixa verde destinada a uso rural. Assim, em 1960, a população do Distrito Federal, contabilizada em 154,7 mil habitantes, estava distribuída em seis localidades: Brasília, Gama, Taguatinga, Sobradinho, Planaltina e Núcleo Bandeirante. Em 1970, já havia cerca de 598,9 mil pessoas morando no Distrito Federal, agora distribuídas em sete localidades, considerando-se a inclusão de Brazlândia. Em 1980, o Distrito Federal, além de Brasília,

contava com mais 10 cidades-satélites, uma vez terem sido criadas as cidades-satélites de Ceilândia, Guará e Cruzeiro. A população nesse ano já atingia 1.176,9 mil habitantes. No ano 2000, a denominação de cidade-satélite já não existia, dando lugar às Regiões Administrativas, que totalizavam 19, com o ingresso de Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas, Lago Sul, Riacho Fundo, Lago Norte e Candangolândia. A população recenseada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE para esse ano no DF totalizou 2.051,1 mil moradores. (IBRASE, 2004, p. 05)

Para ilustrarmos como foi esse processo de explosão demográfica do DF, recorremos ao exemplo da história do nascimento de Ceilândia, que está brevemente publicada no site de sua Administração Regional⁰².

Segundo dados da Administração Regional de Ceilândia, a região do entorno de Brasília, já em 1969, com apenas nove anos de fundação, contava quase 80.000 pessoas morando em situação de favela, sendo que todo o DF possuía cerca de 500 mil habitantes. No mesmo ano, foi realizado um seminário para encontrar soluções para os problemas urbanos e sociais no Distrito Federal.

Ainda que o planejamento urbano tenha sido feito para o Distrito Federal, ele não previu de maneira assertiva o crescimento e o adensamento urbano e populacional. Em

02. Disponível em: <http://www.ceilandia.df.gov.br/sobre-a-ra-ix/conheca-ceilandia-ra-ix.html>

épocas de êxodo rural, mudança da capital, industrialização e urbanização, a intensidade das transformações do espaço e sociais foi abrupta, e faltou aos desenvolvedores do projeto da capital essa projeção futura mais realista.

O grau de favelização foi o tema mais gritante do seminário ocorrido em Brasília em 1969. Naquele momento, o governador Hélio Prates da Silveira ordenou à Secretaria de Serviços Sociais a erradicação das favelas, comandada por Otamar Lopes Cardoso. É interessante notar que ficou a cargo da Assistência Social da época a solução para a desfavelização.

Foi criado, então, um grupo de trabalho que mais tarde se transformou em Comissão de Erradicação de Favelas, presidida pela primeira-dama, dona Vera de Almeida Silveira, que comandou a Campanha de Erradicação de Invasões (CEI). A CEI e a Novacap demarcaram os lotes ao norte de Taguatinga para assentar os invasores. O nome Ceilândia originou-se da sigla CEI e da palavra de origem norte-americana “landia”, que significa cidade. Para finalizar, gostaria de destacar outra pequena parte da história do planejamento urbano do DF:

Em nove meses, a transferência das famílias estava concluída, com as ruas abertas em torno do projeto urbanístico de autoria do arquiteto Ney Gabriel de Souza – dois eixos cruzados em ângulo de 90 graus, formando a figura de um barril. Nos primeiros tempos foi um drama. A população carecia de água, de iluminação pública, de transporte

coletivo, e lutava contra a poeira, a lama e as enxurradas. (Fonte: <http://www.ceilandia.df.gov.br/sobre-a-ra-ix/conheca-ceilandia-ra-ix.html>)

A organização política do DF se dá em Regiões Administrativas, de acordo com a Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964, que dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal, e dá outras providências. O Artigo 9º estabelece que:

O Distrito Federal será dividido em Regiões Administrativas para fins de descentralização e coordenação dos serviços de natureza local.

1º A cada Região Administrativa corresponderá uma Administração Regional à qual caberá representar a Prefeitura do Distrito Federal e promover a coordenação dos serviços em harmonia com o interesse público local.

2º A Administração Regional será Chefiada por um Administrador Regional, de livre nomeação do Prefeito, dentre servidores de comprovada idoneidade e experiência administrativa, integrantes ou à disposição do sistema de administração do Distrito Federal.

3º O Administrador Regional deverá residir obrigatoriamente, na sede de sua Região, desde que lhe sejam proporcionadas condições para este fim.

Atualmente o DF conta com trinta (30) Regiões Administrativas⁰³, que são:

Águas Claras (RA XX), que começou a ser construída na década de 90. Hoje, conta com cerca de 808 hectares e está a 20 km do Plano Piloto.

Brasília - RA I ou Plano Piloto (RA I) - a capital do país.

Brazlândia (RA IV) - com um ritmo de vida interiorana e economia baseada na produção agrícola, Brazlândia está a 59 quilômetros do Plano Piloto.

Candangolândia (RA XIX) - A origem da Candangolândia se confunde com o início de Brasília, afinal ela abrigou os pioneiros que trabalharam na construção da cidade.

Ceilândia (RA IX)

Cruzeiro (RA XI) - Pioneiros vindos principalmente do Rio de Janeiro formaram o Cruzeiro. Próximo ao Parque da Cidade Sarah Kubitschek.

Gama (RA II) - No Censo Experimental de Brasília de 1959, residiam na futura área do Gama cerca de 1.000 pessoas. Hoje, já são mais de 138 mil.

Guará (RA X) - O nome Guará vem do córrego Guará, que corta sua área e que, provavelmente, foi batizado em homenagem ao Lobo Guará.

03. Fonte: <http://www.sedhab.df.gov.br/dossie-regioes-administrativas.html>. As descrições das RAs foram integralmente retiradas do site da SEDHAB, do GDF.



Itapoã (RA XXVII) - Em 03 de janeiro de 2005 foi criada a Região Administrativa por meio da Lei no 3.527.

Jardim Botânico (RA XVIII) ou RA XXVII - Com muito verde, o Jardim Botânico abriga 23 condomínios horizontais que oferecem um alto índice de qualidade de vida.

Lago Norte (RA XVIII) - Localizado na Península Norte, o Lago Norte, com suas características singulares, é considerado um dos melhores lugares do DF para se habitar.

Lago Sul (RA XVI) - Criado para a moradia dos diretores da NOVACAP, hoje um dos locais mais nobres de Brasília, ainda abriga lindos pontos turísticos como a Ermida Dom Bosco e o Jardim Botânico.

Núcleo Bandeirante (RA VIII) - O Núcleo Bandeirante é uma das localidades mais tradicionais do DF, onde está localizado o Catetinho. Inaugurado em 10 de novembro de 1956.

Paranoá (RA VII) - Em janeiro de 1957 foi criada a Vila Paranoá. Hoje a Região Administrativa tem o status de maior produtora de feijão da América Latina.

Parque Way (RA XXIV) - Criado exclusivamente para fins residenciais, o ParkWay abriga reservas ecológicas de instituições públicas e córregos de suma importância para a região.

Planaltina (RA IV) ou RA VI - Os documentos existentes não indicam a data exata da fundação de Planaltina, embora se acredite ser 1970.

Recanto das Emas (RA XV) - Na entrada da cidade, você encontra o Monumento das Emas, a principal referência.

Riacho Fundo (RA XVII) - Com uma grande contribuição ecológica, a cidade possui nascentes de diversos córregos, incluindo o próprio córrego Riacho Fundo, que inspirou o nome da cidade.

Riacho Fundo II (RA XXI) - Antes um espaço considerado um imenso vazio no cerrado hoje é uma linda cidade.

Samambaia (RA XII) - Samambaia nasceu para abrigar o alto número de pessoas que migravam de outras partes do país para o Distrito Federal, entre 1989 e 1994.

Santa Maria (RA XIII) - Santa Maria é privilegiada pelo rico patrimônio ambiental: nascentes de águas cristalinas, rios alagados e quedas d'água.

São Sebastião (RA XIV) - O nome São Sebastião é uma homenagem a um dos primeiros comerciantes a chegar na cidade, "Seu Sebastião".

SCIA (RA XXV) - O Setor Complementar de Indústria e Abastecimento é de importante atividade comercial para o DF que ainda compreende a Cidade do Automóvel e a Estrutural.

SIA (XXIX) - Região industrial, comercial e de serviços, com mais de cinco mil empresas instaladas e 80 mil trabalhadores. O setor é responsável por 56% da arrecadação de impostos do Governo do Distrito Federal.

Sobradinho (RA V) - Sua localização estratégica, limitada pelo próprio plano urbanístico, garante à cidade a tranquilidade de um crescimento orientado.

Sobradinho II (RA XXVI) - O nome Sobradinho II surgiu devido à sua proximidade com a cidade de Sobradinho, de onde a maioria dos moradores migrou, em busca de melhores condições de habitação.

Sudoeste-Octogonal (RA XXII) - Quadras residenciais de alto padrão com espaços destinados ao lazer e entretenimento bem equipados e conservados, além de um comércio completo e instituições de ensino.

Taguatinga (RA III) - Taguatinga é dos principais centros comerciais do DF, e é polo de atração para a população das RAs próximas, com hospitais e shoppings de grande porte.

Varjão (XXIII) - Nos anos 60 as primeiras famílias chegaram ao Varjão, se dedicando a atividades agrícolas. No início dos anos 90, o GDF fixou a população e iniciou os projetos para a sua implantação definitiva.

Vicente Pires - RA XXX - Uma nova cidade, independente. Vicente Pires, que antes era apenas um bairro de Taguatinga, passa a ter autonomia e um administrador.

Como é possível notar com as descrições das RAs feita pelo GDF, há muita diversidade entre as localidades, desde aquelas destinadas a abrigar a elite política do DF até aquelas empobrecidas e fruto de ocupações, e/ou para abrigar os trabalhadores

que migraram para a construção de Brasília.

Para verificarmos mais a fundo a desigualdade nessa região, é importante analisar a desigualdade social no entorno, que pode ser medida pelo PIB per capita. Segundo dados do Instituto Brasiliense de Estudos da Economia Regional (Ibrase) de 2004, o PIB per capita do Distrito Federal em 2001 foi calculado em R\$ 15.725,00, o maior entre todos os estados brasileiros. São Paulo e Rio de Janeiro, que aparecem em seguida, registraram PIB per capita de R\$ 10.642,00 e R\$ 10.160,00, respectivamente.

Já em 2010, segundo dados do IBGE apresentados no portal do GDF,

O Produto Interno Bruto do Distrito Federal (PIB-DF) apresentou crescimento de 4,3% em 2010, com valor estimado em R\$ 149,906 bilhões no ano. Em 2009, o PIB-DF havia somado R\$ 131,487 bilhões. Nos últimos dois anos, o Distrito Federal, foi responsável por 4% do PIB brasileiro. Em 2010, o Distrito Federal apresentou PIB per capita de R\$ 58.489 contra R\$ 50.438 em 2009. Trata-se do maior PIB per capita brasileiro e cerca de três vezes superior à média nacional. (Fonte: <http://www.df.gov.br/noticias/item/4419-pib-df-em-2010-registra-crescimento-de-43.html>)

No entanto, grande parte desse volume monetário não advém dos setores primários e secundários - segundo os dados da pesquisa, a agropecuária é responsável por apenas 0,3% do PIB e a indústria 6,5%. O setor que mais contribui é o de serviços,

que tem participação de 93,2% na economia do DF. As atividades que mais se destacam neste ramo são: Intermediação Financeira, Seguros e Previdência (+9,3%), Comércio (+7,1%), Transporte, Armazenagem e Correio (+6%) e Aluguéis (+4%).

Toda essa conjuntura política, espacial e econômica contribui para que o Distrito Federal tenha a renda per capita mais alta do Brasil, ao mesmo tempo em que é a unidade da federação mais desigual. A diferença de riquezas entre o DF e o Entorno chega a 802%, segundo o Ibrase.

Esse abismo, segundo o estudo, é gerado pela falta de indústrias na região do entorno, setor da economia que mais impulsiona o giro de dinheiro e postos de trabalho. Esse cenário contribui para criar uma dependência da população do entorno em relação ao centro do Distrito Federal, e as prefeituras e administrações regionais não conseguem arrecadar impostos e investimentos necessários para encargos com serviços públicos de qualidade. Uma das alternativas apontadas pela pesquisa é a atração de indústrias e atividades agrícolas para a região.

Podemos inferir que o alto crescimento populacional do DF, a baixa industrialização, a concentração de renda e o valor simbólico que Brasília representa para os brasileiros – da terra de oportunidades, são fatores que contribuem para o DF seja uma das unidades da federação que mais concentra a população em situação de rua, uma vez que ela, dentro de uma perspectiva crítica, é parte integrante de um exército industrial de reserva que não

guarda esperanças em ser absorvido no mercado de trabalho.

Na mesma perspectiva, o Projeto Renovando a Cidadania (2011) aponta que a maioria da população em situação de rua do DF é migrante e veio em busca de melhores condições de vida. De acordo com a pesquisa:

- Naturalidade: 18,9% nasceram no do Distrito Federal, 17,7% da Bahia, 9,8% de Minas Gerais e 8,9% de Goiás;
- A maioria dos adultos pesquisados veio de outras Unidades da Federação (80,5%) e 0,6% de outros países;
- Os motivos de migração para o DF foram: 49,1% procurar trabalho, 15,4% acompanhar familiar e 6,4% fazer tratamento de saúde.
- Apenas 0,6% vieram para o DF com o objetivo de receber doações. Antes de virem para o DF, 44,1% dos pesquisados costumavam dormir em suas próprias casas, 22,2% na casa de parentes ou amigos e 6,1% em albergues ou abrigos. Apenas 21% dormiam nas ruas, prédios abandonados, buracos ou “mocós”. (GATTI, 2011)

Silva (2006), dentro de uma perspectiva marxista, afirma que a população em situação de rua faz parte da superpopulação relativa, que assume três formas: flutuante, latente e estagnada.

A população flutuante é caracterizada por ser de idade mediana (jovem) e é constantemente atraída e repelida dos grandes centros urbanos e industriais, de acordo com as flutuações econômicas. Segundo a autora, essa população é característica de parte da população em situação de rua contemporânea.

A população latente é assinalada por trabalhadores rurais expulsos do campo sem necessariamente terem sido atraídos para as cidades por ofertas de empregos. A população latente se viu obrigada a ir para as cidades, formando o grande contingente de pobres miseráveis nos centros urbanos. A autora analisa que no Brasil, a população latente foi mais expressiva entre os anos de 1930 e 1980, quando o êxodo rural foi muito grande no país, tendo um declínio a partir das décadas de 1990 e 2000. Isto é, baseada em pesquisas censitárias da população de rua no Brasil, a autora afirma que desde meados da década de 1990 o fluxo de migrantes do campo que estão em situação de rua diminuiu expressivamente.

Já a população estagnada se caracteriza pela realização de trabalhos informais, geralmente, possuindo condições de vida mais precárias que a classe trabalhadora. Silva (2006, p. 78) afirma que, atualmente, a maioria da população em situação de rua no Brasil esteve nessa condição antes de ir para as ruas ou se enquadrar nesse perfil na condição de rua. São os vigias, guardadores de carros, flanelinhas, catadores de materiais recicláveis e etc. A autora descreve essa população dizendo que “geralmente cumpre uma extensa jornada

de trabalho, recebe pequenos salários e não tem garantias de proteção social decorrente ou vinculada ao desenvolvimento de suas atividades laborais.

Dentro desse rol de argumentações e análises, Silva (2006, p. 79) corrobora com outros autores que a população em situação de rua, desde meados da década de 1990, compõe o que se denomina lumpen-proletariado, isto é, a “parte da classe trabalhadora que se encontra no pauperismo, é apta ao trabalho, mas não é absorvida pelo mercado” (idem) ou, no limite compõe o exército industrial de reserva, como população estagnada (MORETO, 2012, p. 31-32).

Essa análise teórica pode ser confrontada com a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua (BRASIL, 2008), que fez um levantamento em 71 cidades brasileiras, sendo 23 capitais⁰⁴ e 48 municípios com mais de 300 mil habitantes. Na Pesquisa Nacional, foram identificados 31.922 adultos em situação de rua. Se somarmos esse total aos números obtidos nas quatro capitais que realizaram os seus próprios estudos, alcançamos um valor aproximado de 50 mil adultos em situação de rua nas capitais e cidades com mais de 300 mil habitantes.

Segundo a Pesquisa Nacional (2008), a população em situação de rua é majoritariamente masculina (82%) e mais da metade (53%) está na faixa entre 25 e 44 anos, ou seja, em idade produtiva. A porcentagem

04. Exceto São Paulo, Belo Horizonte e Recife, pois estas cidades haviam feito pesquisa semelhante em anos recentes, e Porto Alegre, que desenvolvia pesquisa parecida no mesmo momento da Pesquisa Nacional.

de negros é maior na população em situação de rua (67%) do que é observado no conjunto da população brasileira (50,6%) (FERRO, 2012). Um total de 52,6% dos entrevistados se declara como trabalhador do mercado informal, no entanto, a grande maioria nunca teve carteira assinada (47,7%), uma pequena minoria (15%) declarou pedir esmolas em espaços públicos como principal forma de sobrevivência, e a grande maioria (58,6%) declarou ter alguma profissão. Dados que nos mostram que a população em situação de rua, hoje, não é majoritariamente composta por mendigos ou pedintes.

De acordo com os dados do Projeto Renovando a Cidadania (GATTI, 2011), foram encontrados 1.972 adultos em situação de rua no DF, sendo 78,1% do sexo masculino e 21,9%, do sexo feminino; 80,1% foram identificados como negros (somados negros e pardos), e 18,8% como brancos. As faixas etárias estão distribuídas na seguinte proporção: 9,5% tem de 18 a 21 anos; 29,4% têm entre 22 e 30 anos; 30,2% têm de 31 a 40 anos; 20%, de 41 a 50 anos; e 6,8% de 51 a 59 anos. As pessoas idosas (isto é, acima de 60 anos) somam apenas 4,2% do total.

É notório o perfil dessa população no DF: maioria de homens negros, na faixa etária entre 22 e 50 anos.

A partir deste breve panorama a respeito do histórico da organização política do DF e dos dados relacionados à população em situação de rua adulta, podemos apreender a complexidade e a rapidez com que o processo de urbanização provocou

uma densidade de questões urbanas que exigem constante discussão e engajamento das políticas sociais. Sobretudo, podemos verificar com a análise territorial que o estudo e a proposição de políticas sociais apartados das políticas urbanas podem apresentar um cenário fragmentado do tema pesquisado e mascarar algumas situações sociais, incorrendo no risco de individualização dos problemas e culpabilização dos indivíduos pela sua condição social.

Em busca de amenizar essas disparidades, o DF vem avançando em políticas para a população em situação de rua, visto o Decreto nº 32.986, de 13 de junho de 2011, que institui o Comitê Intersetorial para elaboração da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua no âmbito do Distrito Federal, do Decreto nº 33.779, de 06 de julho de 2012, que institui a Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal e a assinatura da adesão à Política Nacional para a População em Situação de Rua, feita em abril de 2013, sendo uma das primeiras unidades da federação a assumir um compromisso formal com essa política em nível nacional.

A partir dessas normativas, é importante fortalecer a rede de atendimentos e afiançar um trabalho sistemático, criativo e inspirador para a construção de um processo de saída das ruas.



2. A REDE DE SERVIÇOS NO DF

Compreendemos por Rede de Serviços para a população em situação de rua um conjunto de serviços públicos e da sociedade civil que se entrelaçam e se organizam numa disposição tal que é capaz de atender os indivíduos e grupos em suas mais variadas necessidades.

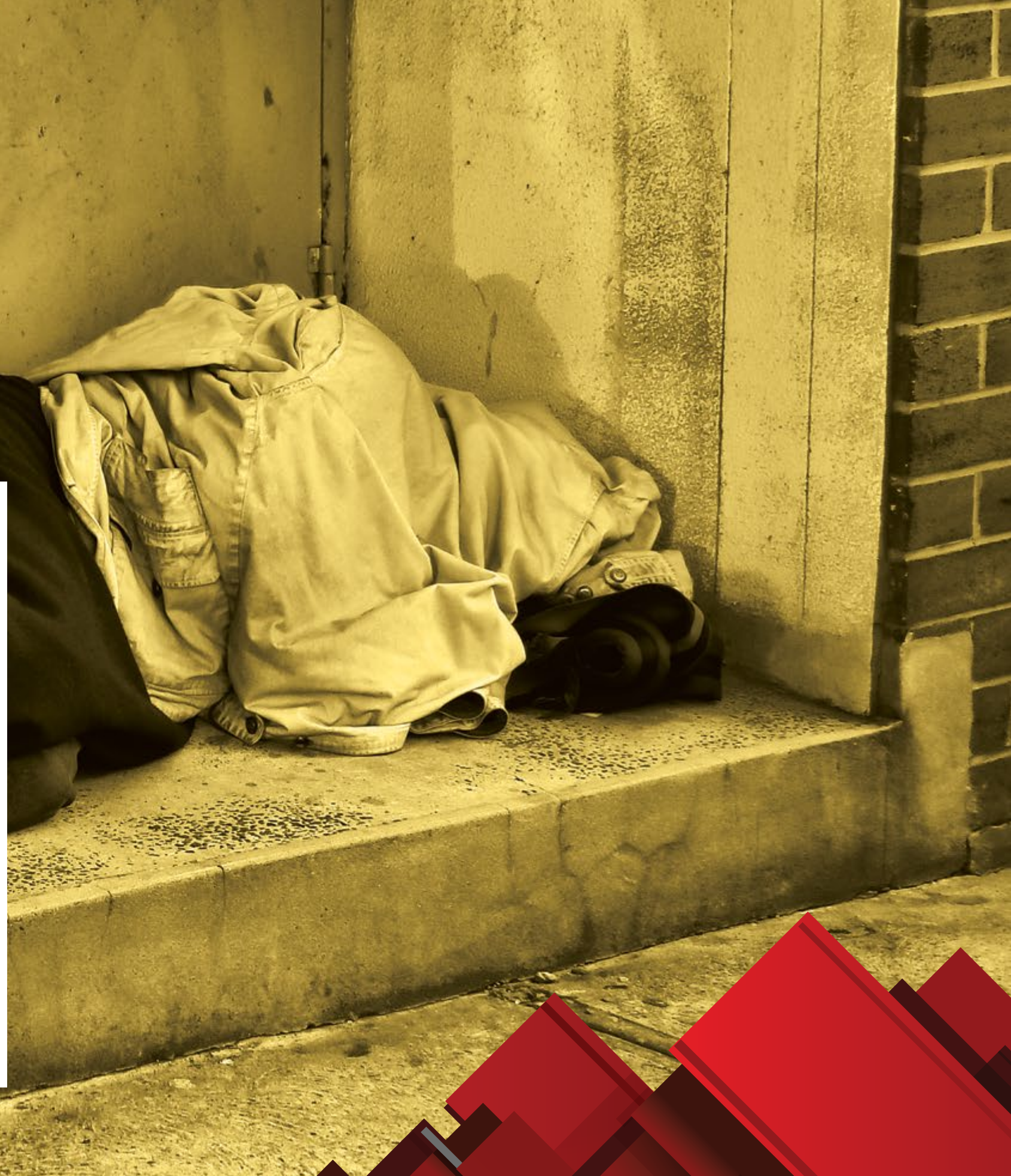
O trabalho em rede possui três dimensões interdependentes para seu bom funcionamento: uma dimensão política, outra técnica e por fim uma dimensão ética.

Em linhas gerais, a dimensão política diz respeito ao comprometimento, à articulação e às pactuações entre os gestores públicos dos três entes federados para o atendimento adequado das famílias e indivíduos, assegurando que as normas estabelecidas pelas políticas, decretos, portarias e resoluções sejam postas em prática. A dimensão política também deve contemplar o controle social como parte

integrante do processo democrático, ou seja, os movimentos sociais, fóruns e conselhos devem acompanhar e avaliar a implementação e o fomento de tais políticas públicas.

A dimensão técnica pressupõe o trabalho articulado entre as unidades e serviços já implantados. Seu funcionamento deve atender às demandas dos usuários e se movimentar no sentido de compreender as necessidades de melhoria do atendimento e da relação com os profissionais da rede. O bom funcionamento da dimensão técnica é ponto crucial para retroalimentar a dimensão política do trabalho em rede e para que a garantia de direitos dos usuários seja efetivada.

Por fim, a dimensão ética é transversal às outras duas, cabendo a ela o respeito, a dignidade e a relevância das histórias de vida dos usuários dos serviços e de seus



profissionais. A dimensão ética é responsável pelo compromisso com a pessoa humana, seus desejos, limitações, isto é, é o compromisso direto com os direitos humanos.



Figura 5 - Planta Baixa de Brasília. Artista Júlia dos Santos Baptista. Dimensões: 100 x160 cm. Ano: 2008. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/galeriadearte/acervo-particular-de-julia-dos-santos-baptista/planta-baixa-de-brasilia>

Para além das três dimensões descritas acima, deva estar presente no trabalho em rede uma quarta: a dimensão estética.

A estética é discutida como filosofia desde Platão (427-347 a.C.), passando por inúmeras ideias e concepções que foram se refinando até os dias de hoje, sobretudo com

Kant, Schlegel, Hegel, Husserl, Heidegger, Marx. Não nos cabe aqui traçar o histórico dessas discussões, mas captar sua essência para o que nos interessa: o trabalho em rede.

Poderíamos rapidamente pensar na estética como as percepções e sensações que um indivíduo tem de um ambiente, uma obra de arte, um livro de literatura, um grafite na rua, uma poesia, uma tatuagem. Mais do que pensar a estética como um conjunto racional do que é o belo, a estética na contemporaneidade problematiza as relações entre o belo e o feio; o aceitável e o profano.

O encontro entre o indivíduo e a obra de arte, ou um espaço cuidadosamente disposto, gera interpretações que se multiplicam em percepções, sensações e intuições. Esse turbilhão é capaz de iluminar questões de nossos interiores e nos fazer agir em respeito à nossa própria história. Com a ressalva fantástica do autor de que não devemos esperar que tenhamos uma racionalização absoluta do que se passou nesse encontro.

Essa dimensão estética centra-se na preocupação com a fruição que o usuário e a equipe devem ter do ambiente em que se encontram. As unidades devem apresentar-se como lugares aconchegantes e esteticamente

construídos para que se possa criar um novo projeto de vida, dar concretude a uma ideia, modificar os espaços, pintar os muros. A dimensão estética está preocupada com a apropriação interna, com os sentimentos que o serviço oferecido pode despertar nos usuários e como esses sentimentos podem ser geradores de espontaneidade para novos projetos de vida. A percepção estética do espaço é, portanto, estimulante ao processo de criação.

Nesse sentido, as quatro dimensões compõem a mística de funcionamento da rede. Há diversas definições para o que seja uma rede.

Segundo Castells (1998), a rede é:

Um conjunto de nós conectados, e cada nó, um ponto onde a curva se intercepta. Por definição, uma rede não tem centro, e ainda que alguns nós possam ser mais importantes que outros, todos dependem dos demais na medida em que estão na rede. (CASTELLS, 1998)

No mesmo sentido, uma rede de serviços para a população em situação de rua deve dar conta de juntar unidades e serviços distintos, de diversas políticas e da sociedade civil, onde não há um centro de importância, para o atendimento integral dessas pessoas e famílias, potencializando as iniciativas coletivas.

Para incrementar esta reflexão, emprestamos as palavras de Whitaker (1998, p. 1-2):

Uma estrutura em rede – que é uma alternativa à estrutura piramidal – corresponde também ao que seu próprio nome indica: seus integrantes se ligam horizontalmente a todos os demais, diretamente ou através dos que os cercam. O conjunto resultante é como uma malha de múltiplos fios, que pode se espalhar indefinidamente para todos os lados, sem que nenhum dos seus nós possa ser considerado principal ou central, nem representante dos demais. Não há um “chefe”, o que há é uma vontade coletiva de realizar determinado objetivo.

Cabe, finalmente, lembrar que o Decreto nº 7.053 aponta para a necessidade de que o atendimento da população em situação de rua aconteça intersetorialmente e em rede, diretriz que é bem interpretada por Ferro (2012) com as seguintes palavras:

O fenômeno das pessoas em situação de rua é complexo, multicausal e precisa ser enfrentado de forma estruturante, tendo como norte uma perspectiva de integralidade e dignidade do ser humano. Nesse sentido, argumenta-se que as políticas públicas precisam ser intersetoriais para promover o resgate da autoestima e permitir a reinserção habitacional, laboral e afetiva dessas pessoas. /.../ O desempenho exclusivo da assistência social, por exemplo, só pode dar um sentido compensatório à exclusão, sendo uma modalidade paliativa sem a capacidade de apresentar saídas à situação. (idem, p. 37)

A seguir, estão sistematizadas as informações sobre a rede de serviços que pode atender à população em situação de rua do Distrito Federal. Ela está separada por políticas setoriais, de acordo com o quadro de Secretarias Distritais que compõem o Governo do Distrito Federal.

2.1. ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social no Brasil ganha status de direito do cidadão e dever do Estado com a inclusão desta política no tripé da seguridade social, junto de saúde e previdência social, pela Constituição Federal de 1988. Até então, de acordo com Sposati (1985), a assistência era executada por instituições de caridade religiosas ou leigas, e até 1930 o Estado brasileiro não concebia a pobreza como questão social passível de política. Ao contrário, era “caso de polícia”, segundo a autora, que acrescenta: “os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob forma de fatos esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos” (idem, p.41).

Seguindo a linha histórica proposta por Sposati (1985), na década de 1930 o Brasil passa a se preocupar com os trabalhadores e as condições de trabalho, isto é, com a reprodução da força de trabalho, e então nascem os primeiros sinais de mudança da posição do Estado com relação à pobreza.

Progressivamente, o Estado brasileiro passa a reconhecer a questão social como uma questão política a ser resolvida sob sua direção.

A assistência começa a se configurar quer como uma esfera programática da ação governamental para a prestação de serviços, quer como mecanismo político para amortecimento das tensões sociais. (idem, p.42)

Podemos observar que esse momento se coaduna com o início da urbanização e da ainda tímida industrialização do país, elemento que nos reafirma a indissociabilidade entre as políticas urbanas e sociais.

Após a década de 1980, com a redemocratização do país, foi aprovada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que a promove como política social pública, atuando no “campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal” (BRASIL, 2005, p.31).

Como política da seguridade social, a assistência passa a ter caráter de proteção social, conceito que será materializado por meio das unidades e serviços organizados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em 2004, é lançada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), documento em que são descritas as atribuições, princípios, objetivos, diretrizes, usuários e as proteções sociais afiançadas pela política pública de assistência social (BRASIL, 2005).

É importante destacar que as quatro diretrizes da PNAS, baseadas na CF de 1988 e na LOAS, são:

- Descentralização político-administrativa, cabendo à União a coordenação e aos estados e municípios a execução dos programas;
- Participação da população por meio das instâncias de controle social;
- Primazia da responsabilidade do Estado para condução da Política de Assistência Social nas três esferas de governo;
- Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (PNAS, 2005, p. 32-33).

Neste documento também estão descritas as seguranças sociais afiançadas: segurança de acolhida; segurança de convívio ou vivência familiar e segurança de sobrevivência (rendimento e autonomia). Para tanto, são estabelecidos níveis de complexidade para o atendimento das demandas de acordo com as vulnerabilidades sociais.

Cabe ressaltar que os usuários da política de assistência social não possuem um recorte de renda, mas sim de vulnerabilidade e riscos sociais, como: fragilidade ou perda de vínculos familiares; identidades que sofrem preconceitos (gênero, orientação sexual, raça); uso de substâncias psicoativas; violência familiar, de grupos e indivíduos;

inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho; exclusão pela pobreza; dificuldade de acesso a outras políticas públicas e etc.

Para atender aos usuários dessa política, foram criados dois níveis principais de proteção social: a Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, que por sua vez possui duas vertentes: a Média e a Alta Complexidade.

A Proteção Social Básica (PSB) objetiva, segundo a PNAS (2005), prevenir as situações de risco através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, destinado à população em situação de vulnerabilidade social, em decorrência da pobreza, privação, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização de vínculos afetivos relacionais (discriminações etárias, étnicas, de gênero, ou por deficiências);

Os serviços, projetos e benefícios da rede de proteção básica são desenvolvidos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Já a Proteção Social Especial (PSE), de acordo com a Política, destina-se a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados. Diferente da Proteção Social Básica que tem um caráter preventivo, a PSE atua com natureza protetiva.

As atividades da Proteção Especial são diferenciadas de acordo com níveis de complexidade (média ou alta) e conforme a situação vivenciada pelo indivíduo ou família.

Os serviços de PSE atuam diretamente ligados com o sistema de garantia de direito, exigindo uma gestão mais complexa e compartilhada com o poder judiciário, Ministério Público e com outros órgãos e ações do Executivo.

Na PSE, estão inseridos os Centros de Referência Especializada de Assistência Social – CREAS.

A população em situação de rua foi inserida como população prioritária para atendimento por meio da aprovação da Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005, que inclui na LOAS o atendimento especializado a essa população.

Em 2009, foi aprovada no Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que prevê um serviço especializado para o atendimento da população em situação de rua, desenvolvido no Centro POP – Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua, além de equipes de Abordagem Social e Serviços de Acolhimento Institucional. Tais serviços previstos pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais atendem ao Decreto nº 7.053 de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para População em Situação de Rua.

2.1.1. Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do DF (SEDEST)

A política de Assistência Social do Distrito Federal compete à Subsecretaria de Assistência Social (SUBSAS), que se aloca dentro da Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (SEDEST), responsável pela implantação do SUAS, seu planejamento e avaliação.

A Subsas também é responsável por:

- Planejar e coordenar os projetos de enfrentamento da pobreza;
- Subsidiar a avaliação e monitoramento das ações socioassistenciais e a construção e definição de indicadores de desempenho;
- Propor diretrizes para o financiamento de serviços e benefícios socioassistenciais;
- Participar e subsidiar a elaboração da proposta orçamentária anual do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF);
- Coordenar a implantação da Política para Inclusão Social da Pessoa em Situação de Rua;
- Realizar as articulações necessárias junto aos órgãos governamentais e não governamentais para a implantação de

serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Distrito Federal.

Esta Subsecretaria está organizada em três coordenações: Coordenação de Gestão do Sistema Único de Assistência Social, de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial.

O Projeto Renovando a Cidadania, de 2011, identificou uma série de problemas com relação à política de Assistência Social do DF:

- A população em situação de rua não tem acesso à informação de qualidade sobre seus direitos e sobre os programas, projetos e benefícios sociais disponíveis, fato que contribui para o reduzido número de pessoas nesta condição que são protegidas por algum tipo de política pública;
- A política de Assistência Social do Distrito Federal possui quadro de funcionários reduzido e não capacitado para o trato de pessoas em situação de rua;
- Frequentes denúncias de maus-tratos, agressões verbais e falta de cordialidade por parte de funcionários da Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (Sedest/GDF), em especial durante abordagens de rua ou durante atendimento em equipamentos assistenciais como CRAS e CREAS;
- A articulação entre a Assistência

Social e as demais políticas públicas e entre os próprios órgãos e instituições da Assistência Social (CRAS, CREAS, albergues e abrigos, Núcleos Especializados etc.) é precária, o que gera ações ineficazes do ponto de vista social, já que o indivíduo em situação de rua é atendido por diferentes profissionais que não dialogam entre si;

- Os albergues e abrigos existentes no Distrito Federal são inseguros e muitos indivíduos acolhidos sofrem violência dentro dos equipamentos. Muitas foram as denúncias de abusos e maus-tratos de funcionários do Albercon. Além disso, a violência entre albergados e o tráfico de drogas foram citados como fatores impeditivos da ida espontânea para o Albercon;
- Usuários do Albercon afirmam que o atendimento com psicólogos, enfermeiros e assistentes sociais no local é difícil em virtude do número reduzido de profissionais;
- O encaminhamento para outras políticas sociais do GDF é precário e moroso, especialmente para quem está acolhido em abrigos e albergues governamentais;
- Não existem vagas suficientes nas instituições de acolhimento do Distrito Federal. O Albercon aparece, muitas vezes, como única opção para famílias e indivíduos adultos em situação de rua. Mesmo assim, é uma opção temporária e paliativa;

- No Distrito Federal não existem abrigos ou albergues exclusivos para pessoas em situação de rua do sexo feminino em número suficiente;

- Os rígidos critérios de elegibilidade para benefícios e programas sociais e as condicionalidades existentes em alguns deles excluem parcela significativa da população em situação de rua do acesso aos seus direitos. Como frequentar escolas e realizar acompanhamentos médicos se ambas as políticas de Educação e Saúde falham no atendimento a indivíduos sem documentação, endereço fixo e cidadania?

- A dificuldade na emissão de documentos pessoais é citada por todos os participantes do Grupo de Trabalho. Além de desconhecerem o processo para tirar os documentos, tem dificuldade em levar fotografias (pois não podem pagar por elas ou comerciantes de lojas aptas a fotografar se negam a atender pessoas em situação de rua). Quando tem documentos, o furto, o roubo, o confisco ilegal e a perda dos mesmos é frequente;

- Várias políticas e programas governamentais exigem documentação pessoal para serem acessados: política de saúde, educação etc.;

- Várias pessoas em situação de rua citaram medo de perderem seus filhos. De acordo com as falas, o

Governo, em diversas ocasiões, retira filhos menores de idade do convívio de seus pais única e exclusivamente por estes se encontrarem em situação de rua. Dados da pesquisa demonstraram que a maioria das crianças e dos adolescentes em situação de rua está acompanhada de seus pais e mantém com eles boa convivência. As pessoas em situação de rua do Distrito Federal exigem que o Estado auxilie a família como um todo e não separem as crianças de seus pais. (GATTI, 2011, p. 164-165)

Dos problemas verificados em 2011, muitos não foram completamente solucionados, mas, segundo a SEDEST, o GDF tem buscado qualificar suas equipes e atender a população em situação de rua, inclusive com a expansão das unidades e adesão à Política Nacional para a População em Situação de Rua.

Em 2013, foi instalado também o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para Inclusão de Pessoas em Situação de Rua do DF.

Ainda assim, as ações dirigidas à ampliação da rede e pactuações entre as esferas de governo não são suficientes para que o atendimento seja de qualidade e garanta os direitos de cidadania aos usuários. A capacitação dos servidores, sensibilização para o trabalho em rede e o reordenamento dos espaços são fundamentais para a eficácia das políticas públicas.

A seguir, é apresentada a descrição

do funcionamento de algumas de suas unidades, de acordo com as necessidades da população em situação de rua.

2.1.2. Serviço Especializado em Abordagem Social

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a), o Serviço Especializado em Abordagem Social tem o objetivo de acompanhar e referenciar as demandas da população em situação de rua para as unidades específicas, realizando um trabalho de aproximação e apresentação da rede de serviços disponível para cada usuário, sendo assim uma equipe que, por vezes, é o primeiro ponto acessado na rede para a construção do processo de saída das ruas.

No Distrito Federal, essas equipes contam com educadores sociais de rua, que realizam abordagem social e busca ativa, acompanhando os usuários aos serviços da rede, como saúde, assistência social, moradia, Defensoria Pública, trabalho, documentação civil, educação, órgãos do poder judiciário, cultura etc.

2.1.3. Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP)

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL,

2009a) e com o Caderno de Orientações Técnicas do MDS (BRASIL, 2011c), o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP) é a unidade que oferece o Serviço Especializado para essa população, segundo suas demandas. O Centro POP busca realizar um acompanhamento sistemático dos atendidos por meio de equipes multidisciplinares, que geralmente contam com assistentes sociais, psicólogos, educadores sociais, pedagogos entre outros. O objetivo principal do Centro POP é estar junto ao usuário no processo de saída das ruas, realizando encaminhamentos para serviços da saúde, educação, trabalho, moradia, cultura, previdência social, Defensoria Pública, órgãos do poder judiciário, entre outros.

O Centro POP é um espaço que funciona com as portas abertas, e deve contar com atividades coletivas e atendimentos individuais.

No Distrito Federal a unidade Centro POP Brasília foi inaugurada em julho de 2012, sendo parte do Plano DF Sem Miséria e da Política do Governo do Distrito Federal para população em situação de rua. O prédio do Centro POP é amplo, próprio da SEDEST e conjuga o espaço com uma cooperativa e o Consultório na Rua. Outro Centro POP foi inaugurado em Taguatinga, em abril de 2013, e um terceiro está previsto para inauguração ainda em 2013 em Ceilândia, segundo a equipe da SEDEST.

A primeira equipe do Centro POP Brasília criou diversos planos de ação para o serviço, até encontrar, junto dos usuários,

uma metodologia mais adequada ao atendimento. Observamos positivamente a iniciativa de “testar” metodologias e incluir os usuários nessa construção e diálogo, conquistando legitimidade e horizontalidade no serviço público.

O processo de implantação da unidade contou com o diálogo com entidades que já desenvolviam o trabalho com essa população e com os moradores do entorno do Centro POP. Segundo a equipe, houve reuniões com a Rede Social (grupo composto por órgão da administração pública e entidades da sociedade civil, que se autorregula, sem hierarquia nem coordenação), com o Núcleo de Enfrentamento ao Crack da Secretaria de Segurança Pública do DF, indicando uma parceria que acontece ainda hoje, e com o Conselho de Segurança Pública para a construção e apresentação do novo serviço; além de uma capacitação dos servidores da segurança pública executada pela parceria da SEDEST com a SDH/PR.

Quando da implantação da unidade, houve alguns problemas, principalmente com a vizinhança, por ser um lugar em que a terra é bastante valorizada, com alta especulação imobiliária, que abriga escolas particulares, universidades, SENAC, etc., questões que estão presentes, mas amenizadas pelas constantes conversas com as associações de moradores e com a Rede Social.

De acordo com a equipe da unidade, os atendimentos do Centro POP hoje têm como objetivo garantir atendimento assistencial, oferecer atividades educativas voltadas para o fortalecimento comunitário e

a sociabilidade, e possibilitar novos projetos de vida. Além do atendimento por equipe de educadores, assistentes sociais e psicólogos, o Centro Pop é também espaço de guarda de pertences, de higiene pessoal e lavagem de roupas.

Quando o usuário chega à unidade pela primeira vez, sua acolhida se dá em três eixos: 1º - Cadastro; 2º - Apresentação dos espaços; 3º - Atendimento individual. A equipe do Centro POP, em menos de um ano de atuação, realizou cerca de 1250 cadastros; atende por volta de 300 pessoas mensalmente; e 80 pessoas têm acompanhamento especializado.

Cabe enfatizar que a procura pelo serviço é espontânea e aberta a toda população do DF.

A rotina do Centro POP Brasília, segundo a equipe, ocorre de acordo com o seguinte roteiro:

- Funcionamento de segunda a sexta-feira, das 08h às 17h;
- Revista na guarita, por integrante da equipe (servidor público) e vigilantes⁰⁵. Segundo a equipe, a revista é um procedimento tranquilo, construído com os usuários e foi pensada para prevenir possíveis brigas e/ou porte de armas e substâncias psicoativas dentro da unidade;
- Usuário deve apresentar documento ou Boletim de Ocorrência, ou ainda

05. Os vigilantes do Centro Pop são terceirizados.

acessar a equipe técnica para providenciar a documentação. Esse procedimento, segundo a equipe, foi tirado em assembleia com os usuários, passando a fazer parte do trabalho de educação social e conquista de direitos. É importante atentar para esse procedimento de entrada, pois ele pode afastar alguns usuários que estão mais resistentes à vinculação à unidade. Sobretudo o procedimento da obrigatoriedade da apresentação do boletim de ocorrência pode revitimizar o usuário, caso suas questões com sua identidade (deflagrada pela documentação) e/ou com a polícia possam afastá-lo do atendimento. Acredito que o trabalho de conquista da documentação pode ser desenvolvido como atividade do serviço oferecido, como ressignificação de elementos simbólicos da vida cidadã, e não uma obrigatoriedade a priori que desconsidera uma das condições mais comuns da situação de rua: a falta de documentação.

- Cadastramento na recepção, onde o usuário recebe os materiais para banho e lavagem de roupa;
- Construção de novos projetos de vida, entre usuários e equipe;
- Oferta de oficinas distribuídas nos dias da semana, de acordo com as seguintes opções: Grafite, Música, Teatro, Redução de Danos, Oficina de Mulheres; Autocuidado; Drogadição; Cine Pop; Horta (Fitoterápicos e Chás)

- Ida à Escola de Meninos e Meninas do Parque (o Centro POP os leva de ônibus para a aula)

- Atendimento com psicólogo e assistente social

Os encaminhamentos feitos pela equipe são, entre outros:

- Documentação no “Na hora”;
- Vagas para cursos no Pronatec;
- Encaminhamento para Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) e Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS AD). O trabalho tem ampla intersetorialidade com a equipe do Consultório na Rua, visto que a população em situação de rua acessa muito esse serviço, que virou referência. Também há parceria do Consultório na Rua com a equipe de Abordagem Social do Centro POP, com um cronograma fixo de Abordagem Social.
- Defensoria Pública;
- Cartório;
- Sistema Nacional de Emprego (SINE) – na Agência do Trabalhador;
- Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, para continuidade do trabalho com a família, reintegração familiar, retorno à cidade de origem, etc.;

- Centros de Referência de Assistência Social - CRAS (programas de transferência de renda). A equipe relatou que há servidores públicos dos CRAS que expressam dificuldade em atender a pessoa em situação de rua para a realização do cadastramento único, reencaminhando a pessoa para o Centro POP. Essa situação não é atípica no Brasil, cabendo às unidades que atendem a população em situação de rua e aos gestores a sensibilização desses servidores, com possíveis intercâmbios entre as equipes, capacitações, trocas de experiências e visitas às unidades para conhecimento do trabalho, sobretudo para que a própria política de assistência social não reforce os estigmas e o preconceito que a população em situação de rua sofre em seu dia-a-dia;

- Conselho Distrital de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, em casos de violações de direitos;
- Centro de Referência em Direitos Humanos, que encaminham muitos casos para o Centro POP e vice-versa;
- Conselho Distrital de Assistência Social, para discussão de políticas públicas e controle social.

Quando o Centro POP não está atendendo, é orientado que em casos de emergência e calamidades, os usuários procurem a Unidade SUAS.

Todo o trabalho realizado pela equipe

do Centro POP é registrado em relatórios das vivências e dos atendimentos.

Algumas dificuldades foram vivenciadas no processo de constituição do Centro POP. No início, houve certa confusão entre o papel da assistência social e da segurança pública, que foram sendo conversadas e resolvidas mediante conversas e capacitações. Houve também dificuldade no fluxo para o tratamento de usuários de drogas; e ainda problemas com o encaminhamento de crianças e adolescentes, que são atendidos pela equipe de Consultório na Rua, no mesmo prédio, mas que não podem ser atendidos pelo Centro POP, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a).

Este é um impasse que merece atenção dos gestores públicos de todas as esferas de governo, conforme apontado em pesquisas acadêmicas (Moreto (2011, 2012), e Penteadó (2012)). É urgente a construção e uma política pública para crianças e adolescentes em situação de rua pela política de assistência social. Apenas os serviços de acolhimento institucional não dão conta da complexidade dessa demanda e da garantia de seus direitos. De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, essa faixa etária é prioridade de atenção por parte da família, da sociedade e do Estado. O Conselho Nacional de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CONANDA) é coordenado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que junto à sociedade civil, precisa levantar a pauta da garantia de atendimento aos meninos e meninas de rua.

Segundo o Projeto Renovando a Cidadania (GATTI, 2011), no DF foram contabilizados 221 adolescentes em situação de rua, que se concentram nas seguintes RAs: 39% em Brasília (sendo, 30,1% na Asa Norte; 5,7% na Asa Sul e 2,4% na região central), 22,8% em Águas Claras e 8,9% na Ceilândia. A maioria dos adolescentes (86,4%) possui apenas o ensino fundamental incompleto e 59,5% está matriculado na escola. Dos que estão matriculados, 67,1% vão à escola diariamente e 13,2% nunca vão à escola. 63,2% dos adolescentes em situação de rua não trabalham. Dos que trabalham, 34,1% se ocupam da catação ou reciclagem de materiais, 29,3% guardam ou lavam carros e, contrariando o senso comum, apenas 2,4% pedem esmolas. Pouco menos da metade dos adolescentes que trabalham, o fazem durante mais de 7 horas por dia: 48,9%. A idade de ingresso no mundo do trabalho antecedeu os 12 anos em 42,6% dos casos.



Figura 6 – Recepção Centro POP Brasília.



Figura 7 – Centro POP Brasília.

2.1.4. Serviço de Acolhimento Institucional para a População em Situação de Rua

Está previsto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a) o Serviço de Acolhimento Institucional, com especificidades de acordo com determinadas faixas etárias e situações de vulnerabilidade. No documento, estão diferenciados serviços para crianças e adolescentes, adultos e famílias, mulheres em situação de violência, jovens e adultos com deficiência e para idosos.

Seus objetivos gerais são (BRASIL, 2009a, p. 34):

- Acolher e garantir proteção integral;
- Contribuir para a prevenção do agravamento de situações de negligência, violência e ruptura de vínculos;
- Restabelecer vínculos familiares e/ou sociais;

- Possibilitar a convivência comunitária;
- Promover acesso à rede socioassistencial, aos demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos e às demais políticas públicas setoriais;
- Favorecer o surgimento e o desenvolvimento de aptidões, capacidades e oportunidades para que os indivíduos façam escolhas com autonomia;
- Promover o acesso a programações culturais, de lazer, de esporte e ocupacionais internas e externas, relacionando-as a interesses, vivências, desejos e possibilidades do público.

E os objetivos específicos para o Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias, são (BRASIL, 2009a, p.34):

- Desenvolver condições para a independência e o autocuidado;
- Promover o acesso à rede de qualificação e requalificação profissional com vistas à inclusão produtiva.

Ou seja, este serviço é fundamental para a acolhida, a garantia de proteção social e moradia temporária às pessoas que estão em situação de rua, afim de que possam investir no processo de saída das ruas.

Imprescindivelmente, esse serviço trabalha em sintonia com o Centro POP e com a equipe de Abordagem Social, com vistas a manter e/ou inserir o usuário na

rede de serviços, para o desenvolvimento de oficinas, encaminhamentos e inclusão produtiva. O Serviço de Acolhimento auxilia significativamente na organização do cotidiano e contribui para que as ações do novo projeto de vida possam ter maior sustentação e se efetivem. Por outro lado, é importante destacar que nos Serviços de Acolhimento haverá usuários que não estão no processo avançado de saída das ruas, requerendo o espaço apenas para uma dormida protegida, para dar um tempo das ruas ou qualquer outro motivo que ainda o distancie da saída definitiva da situação de rua, e esse usuário deve ser ouvido e respeitado o seu desejo, isto é, não deve haver regras que restrinjam o uso do serviço por este público, pois assim estaríamos fechando as portas da proteção da rede para momentos que podem servir de material de trabalho futuro, na construção do processo de saída das ruas.

O Projeto Renovando a Cidadania (GATTI, 2011) apresenta diversas críticas aos albergues disponíveis no DF, com denúncias de violência, maus-tratos, dificuldade de conversa com profissionais, tráfico de drogas, número reduzido de integrantes da equipe, desarticulação com os demais serviços da rede.

Outros órgãos de atendimento da população em situação de rua também apresentam críticas com relação, sobretudo, ao Serviço de Acolhimento chamado Albercon.

O Projeto Renovando a Cidadania (GATTI, 2011) apresentou alguns pontos importantes a serem considerados pelos gestores e equipe deste Serviço de Acolhimento:

- Dos adultos pesquisados, 32,3% nunca dormiram no Albercon e não conhecem o local; 26,4% nunca dormiram no Albercon, mas conhecem o local; 21,1% dormem atualmente; 20,2% já dormiram no passado. É importante ressaltar o alto percentual de adultos em situação de rua que desconhecem o único albergue público do Distrito Federal.
- 78,7% dos adultos em situação de rua não gostam, gostaram ou gostariam de dormir no Albercon. Entre os motivos listados estão: 31,5%, a violência entre os albergados; 26,2%, o fato de outras pessoas falarem mal do local e 9,5% os maus tratos por parte dos funcionários. Apesar de o percentual ser baixo, este último motivo citado é grave e exige solução imediata.
- Um percentual considerável de adultos em situação de rua (42,3%) nunca dormiu e não conhece nenhum abrigo. Poucos (13,1%) dormem atualmente e 30,1% dos pesquisados já dormiram no passado.
- A maioria dos pesquisados (58,1%) não gosta/gostou/gostaria de dormir em abrigos e listaram os seguintes motivos: 28,2%, a violência entre acolhidos; 17% citaram que outras pessoas falam mal dos locais e, 8,3%, os maus tratos/violência provenientes dos funcionários das instituições. Novamente a violência e os maus tratos cometidos por funcionários das instituições aparecem como motivo

para a recusa na ida para instituições de acolhida. Esta população é vítima de violência nas ruas, até mesmo enquanto estão trabalhando e, também, quando procuram abrigos ou albergues. Nestes locais, não existem desculpas para que sua segurança não seja garantida. (GATTI, 2011, p.96-99)

Vale destacar a descrição geral dos serviços oferecidos pelos Serviços de Acolhimento, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a, p. 32):

- Acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral. A organização do serviço deverá garantir privacidade, o respeito aos costumes, às tradições e à diversidade de: ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual.
- O atendimento prestado deve ser personalizado e em pequenos grupos e favorecer o convívio familiar e comunitário, bem como a utilização dos equipamentos e serviços disponíveis na comunidade local. As regras de gestão e de convivência deverão ser construídas de forma participativa e coletiva, a fim de assegurar a autonomia dos usuários, conforme perfis.
- Deve funcionar em unidade inserida na comunidade com características residenciais, ambiente acolhedor e

estrutura física adequada, visando o desenvolvimento de relações mais próximas do ambiente familiar. As edificações devem ser organizadas de forma a atender aos requisitos previstos nos regulamentos existentes e às necessidades dos usuários, oferecendo condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade e privacidade.

Para adultos e famílias:

- Acolhimento provisório com estrutura para acolher com privacidade pessoas do mesmo sexo ou grupo familiar. É previsto para pessoas em situação de rua e desabrigo por abandono, migração e ausência de residência ou pessoas em trânsito e sem condições de autossustento.

- Deve estar distribuído no espaço urbano de forma democrática, respeitando o direito de permanência e usufruto da cidade com segurança, igualdade de condições e acesso aos serviços públicos.

- O atendimento a indivíduos refugiados ou em situação de tráfico de pessoas (sem ameaça de morte) poderá ser desenvolvido em local específico, a depender da incidência da demanda.

O serviço de acolhimento institucional para adultos e famílias pode ser desenvolvido nas seguintes modalidades:

1. Atendimento em unidade institucional semelhante a uma residência com o limite máximo de 50 pessoas por unidade e de quatro pessoas por quarto;

2. Atendimento em unidade institucional de passagem para a oferta de acolhimento imediato e emergencial, com profissionais preparados para receber os usuários em qualquer horário do dia ou da noite, enquanto se realiza um estudo diagnóstico detalhado de cada situação para os encaminhamentos necessários.

Como é possível observar, há uma configuração específica desses serviços no território e em suas condições de higiene e salubridade. Tais requisitos são também reforçados em dois artigos do Decreto nº 7.053, que institui a Política Nacional para População em Situação de Rua:

Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua: XI - adotar padrão básico de qualidade, segurança e conforto na estruturação e reestruturação dos serviços de acolhimento temporários

Art. 8º O padrão básico de qualidade, segurança e conforto da rede de acolhimento temporário deverá observar limite de capacidade, regras de funcionamento e convivência, acessibilidade, salubridade e distribuição geográfica das unidades de acolhimento nas áreas urbanas, respeitado o direito de permanência

da população em situação de rua, preferencialmente nas cidades ou nos centros urbanos.

§ 1º Os serviços de acolhimento temporário serão regulamentados nacionalmente pelas instâncias de pactuação e deliberação do Sistema Único de Assistência Social.

§ 2º A estruturação e reestruturação de serviços de acolhimento devem ter como referência a necessidade de cada Município, considerando-se os dados das pesquisas de contagem da população em situação de rua.

§ 3º Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social, fomentar e promover a reestruturação e a ampliação da rede de acolhimento a partir da transferência de recursos aos Municípios, Estados e Distrito Federal.

§ 4º A rede de acolhimento temporário existente deve ser reestruturada e ampliada para incentivar sua utilização pelas pessoas em situação de rua, inclusive pela sua articulação com programas de moradia popular promovidos pelos Governos Federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Segundo informações da SEDEST/DF, o fluxo de encaminhamento para os serviços de acolhimento para adultos varia de acordo

com a disponibilidade de vagas nas unidades específicas para mulheres, idosos e pessoa com deficiência. E fica a cargo da unidade que recebe a demanda fazer a busca por vagas na rede. Em alguns casos, a pessoa em situação de rua pode ser encaminhada para a Unaf-Areal (Unidade de Acolhimento para Família e Indivíduos - conhecida como Albercon), que faz a busca de vagas e reencaminha assim que disponível. O DF conta com sete Unidades de Acolhimento.

De acordo com o site oficial da SEDEST, estão previstas a instalação de três (3) novas unidades de Serviços de Acolhimento em Ceilândia (que será concluída em agosto/2013), Planaltina e São Sebastião, com funcionamento 24h e tempo de permanência para os usuários de cerca de 90 dias. A ampliação e reordenamento dos serviços de acolhimentos para população em situação de rua estão previstas em Plano de Ação da Secretaria, mas ainda estão em processo de concretização.

2.1.5. Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)

O Centro de Referência Especializado da Assistência Social, de acordo com Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, é uma unidade que oferece o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), e que se enquadra como atendimento da Proteção Social Especial de Média Complexidade do SUAS.

O PAEFI atende famílias e indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade social, com riscos de ameaça ou violação de direitos, e que precisam, por isso, de atenção e acolhida especializadas.

As violações de direitos atendidas são: violência física, psicológica e negligência; violência sexual – abuso e exploração sexual; afastamento do convívio familiar por medida socioeducativa ou medida de proteção; tráfico de pessoas; situação de rua e mendicância; abandono; trabalho infantil; discriminação por orientação sexual e/ou raça/etnia; outras formas de violações de direitos por discriminação; descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Para a população em situação de rua, é mais indicada a participação no atendimento do Centro POP, no entanto, nos territórios onde essa unidade não existe, as pessoas em situação de rua podem ser atendidas pelos CREAS.

2.1.6. Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a), o CRAS é uma unidade pública estatal, localizada em áreas de vulnerabilidade social, que tem como objetivos a realização de serviços de proteção social básica, trabalhando na prevenção, minimização e/ou superação das desigualdades sociais. Ao CRAS cabe também organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais.

As ações desenvolvidas pelo CRAS, com o intuito da proteção social, são:

- Acolhida e recepção;
- Escuta e encaminhamento;
- Oficinas de geração de renda;
- Atividades coletivas.

Estas atividades são parte integrante dos programas desenvolvidos no CRAS, que são o Programa de Atenção Integrado às Famílias (PAIF); Bolsa Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;

Dentro da SEDEST, a Coordenação de Proteção Social Básica responde por serviços, programas, projetos, benefícios socioassistenciais e ações de proteção social básica que compõem a Política de Assistência Social, a atuação nos processos relativos à gestão da Proteção Social Básica, incluindo a articulação e pactuação de parcerias e interfaces com a rede socioassistencial,

com outras políticas e órgãos de defesa de direitos para efetivação da proteção integral às famílias e indivíduos, além da implantação dos equipamentos de Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social.

A população em situação de rua pode acessar os serviços do CRAS quando já existir uma vinculação com a equipe, ou em casos onde não houver presença de Centro POP ou CREAS no território em que a pessoa se encontra. O CRAS terá a função de ouvir as necessidades dos usuários e encaminhá-los para espaços mais indicados.

2.2. SEGURANÇA ALIMENTAR

No Brasil, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) estabelece o direito de todo cidadão ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade para suprir suas necessidades alimentares essenciais. A Segurança Alimentar e Nutricional - SAN também se pauta pelo respeito à diversidade cultural da alimentação e à produção econômica e socialmente sustentável, respeitando o ambiente.

Sobre esta temática, os dados do Projeto Renovando a Cidadania apontam que:

Os pesquisados conseguem alimentação em fontes variadas: 36,2% ganham (29,2% de restaurantes ou

lanchonetes e 22,2% de igrejas/instituições religiosas), 30,4% compram (25,8% de restaurantes comunitários), 29,6% pedem (46,7% de restaurantes ou lanchonetes). (GATTI, 2011, p. 99)

No Governo do Distrito Federal, a Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SUBSAN), que está dentro da SEDEST, organiza e executa programas e ações de segurança alimentar e nutricional, garantindo o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), administrando 13 restaurantes comunitários, o Programa de Provimento Alimentar Institucional, Programa de Cestas Emergenciais e atividades de educação alimentar e nutricional, de acordo com informações do portal na internet da SEDEST.

O sítio na internet também informa que as ações da SUBSAN são articuladas com o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e o Programa Bolsa Família.

A oferta dessas unidades pelo Distrito Federal é bastante importante para a rede de atendimento à população em situação de rua, visto que servem alimentação balanceada a baixo custo (R\$1,00 a refeição), de forma bastante acessível.

2.3. TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O Governo Federal, a partir da promulgação da Lei 10.836/04, de 09 de janeiro de 2004, criou o Programa Bolsa Família (PBF) para a transferência direta de renda com condicionalidades para famílias pobres e extremamente pobres. As famílias beneficiárias devem possuir renda menor que R\$ 70,00 per capita. O PBF possui três eixos de atuação: a transferência imediata de renda para aliviar a pobreza; as condicionalidades que exigem que a família se insira nas políticas de saúde, educação e assistência social e também estabelecem que o poder público disponibilize esses serviços; e as ações e programas complementares, para fortalecimento das famílias e estímulo para a superação da extrema pobreza.

Há um incentivo para o cadastramento da população em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, para que possa receber o benefício da transferência de renda, que se mostra como um aliado para a superação da situação de rua.

Segundo dados do Projeto Renovando a Cidadania (GATTI, 2011, p.91), com relação ao acesso aos programas de transferência de renda:

- 73,5% já tiveram acesso a alguma política social no passado. As mais citadas foram: Seguro Desemprego (20,5%), Programa Bolsa Família (14,7%) e Bolsa Escola (11,2%). Os

motivos para não fruição atual dos benefícios/programas são: o término do prazo (58,8%) e o não cumprimento de condicionalidades (15,7%). Nesta questão fica explícita a contradição das políticas sociais no capitalismo: estas, apesar de declaradamente pretenderem proteger seus beneficiários, acabam por aprisioná-los em diferentes armadilhas sociais, como as armadilhas da pobreza e do desemprego: após o término do prazo de determinados benefícios, os beneficiários retornam às suas condições de pobreza extrema e de desemprego. As condicionalidades, por sua vez, além de partirem do pressuposto de que as pessoas atendidas não tem capacidade para discernir quais são as suas necessidades vitais e de procurarem formas de satisfazê-las, constitui (sic) uma incoerência em um País como o Brasil. Em vista disso, pergunta-se: como condicionar a oferta de um direito social a outro (como frequência em escolas e postos de saúde/hospitais) se faltam médicos e professores, medicamentos, vagas em escolas ou em leitos hospitalares? Os serviços sociais públicos em países do chamado Terceiro Mundo são frequentemente escassos e de má qualidade. Ademais, exigir contrapartidas de vítimas sociais históricas para acesso a direitos negados e desmontados continuamente, distorce a noção de cidadania e elimina o caráter de direito desses programas e políticas.



2.4. SAÚDE

É necessário que a rede funcione efetivamente, de maneira fluida e implicada com a busca ativa e a inclusão das pessoas atendidas para o cadastramento e o recebimento dos benefícios, lutando pela possibilidade de conseguirem cumprir as condicionalidades, com os próprios usuários e com os gestores, que devem disponibilizar os serviços públicos adequados.

O GDF criou um programa em sintonia com o Programa Brasil Sem Miséria do Governo Federal, o Plano pela Superação da Extrema Pobreza - DF sem Miséria, por meio da Lei Distrital nº 4.601, de 14 de julho de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 33.329. No Plano DF Sem Miséria, há o eixo da complementação de renda para as famílias beneficiárias do PBF que não atingem renda per capita de R\$100,00. O programa do DF complementa essa renda até que a família atinja R\$100,00 por pessoa. As equipes de abordagem social e Centro POP devem fazer o cadastramento da população em situação de rua para que recebam tais benefícios.

No Brasil, o Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelas Leis federais n.º 8080/90 e n.º 8.142/90, Leis Orgânicas da Saúde, tem a finalidade de alterar a situação de desigualdade na assistência à saúde da população, tornando obrigatório o atendimento público a qualquer cidadão, de forma gratuita.

De acordo com o Portal SUS⁰⁶, os serviços que fazem parte dele são:

Os centros e postos de saúde, hospitais - incluindo os universitários, laboratórios, hemocentros, bancos de sangue, além de fundações e institutos de pesquisa, como a FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz e o Instituto Vital Brazil. Através do Sistema Único de Saúde, todos os cidadãos têm direito a consultas, exames, internações e tratamentos nas Unidades de Saúde vinculadas ao SUS da esfera municipal, estadual e federal, sejam públicas ou privadas, contratadas pelo gestor público de saúde.

O SUS é destinado a todos os cidadãos e é financiado com recursos arrecadados através de impostos e contribuições sociais

06. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=24627

pagos pela população e compõem os recursos do governo federal, estadual e municipal.

O SUS possui o caráter de universalização do atendimento e busca garantir a promoção da equidade no atendimento das necessidades de saúde da população, independente da renda do cidadão.

Algumas das metas do SUS são:

- Promoção da saúde, priorizando as ações preventivas, democratizando as informações relevantes para que a população conheça seus direitos e os riscos à sua saúde;
- Controle da ocorrência de doenças, seu aumento e propagação - Vigilância Epidemiológica;
- Controle da qualidade de remédios, de exames, de alimentos, higiene e adequação de instalações que atendem ao público, onde atua a Vigilância Sanitária;

O SUS pode recorrer ao setor privado de forma complementar, por meio de contratos e convênios de prestação de serviço ao Estado, quando as unidades públicas de assistência à saúde não são suficientes para garantir o atendimento a toda população de uma determinada região.

Assim, um dos principais parceiros para o trabalho com a população em situação de rua são os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), que foram criados pela Portaria MS

nº 224, de 29 de janeiro de 1992 e alterados em 2002, pela Portaria MS nº 336-02, que estabelece os CAPS I, CAPS II, CAPS III, CAPS I II e CAPS ad II, que são serviços da Saúde Mental, ambulatoriais e de atenção diária, e com funcionamento segundo o território em que estão inseridos. Eles atendem, prioritariamente, pacientes com transtornos mentais severos e persistentes próximos ao seu território, em regime de tratamento intensivo, semi-intensivo e não-intensivo, conforme a necessidade do paciente. Mais adiante, esses serviços serão expostos mais detalhadamente.

Vale destacar que, de acordo com o Ministério da Saúde, os CAPS surgiram na Saúde Mental durante a Reforma Psiquiátrica Brasileira, para substituírem os antigos hospitais psiquiátricos, manicômios e hospícios.

Em 21 de outubro de 2011, foi lançada pelo Ministério da Saúde a Portaria nº 2.488/GM/MS, que institui a Política Nacional de Atenção Básica, onde ficam previstas as Equipes de Consultório na Rua – eCR, complementada pela Portaria nº 122/GM/MS, de 25 de janeiro de 2012, que discorre sobre suas diretrizes e organização. O Consultório na Rua, serviço da Atenção Básica em Saúde específico para o atendimento da população em situação de rua e usuários de álcool e outras drogas, busca desenvolver ações individuais e coletivas em saúde, para garantir a promoção e a proteção da saúde dos atendidos, prevenção de agravos, diagnósticos, tratamentos, reabilitação e manutenção da saúde.

A Portaria nº 2.488/GM/MS⁰⁷ estabelece:

1. Equipes do consultório na rua

A responsabilidade pela atenção à saúde da população de rua, como de qualquer outro cidadão, é de todo e qualquer profissional do Sistema Único de Saúde com destaque especial para a atenção básica. Em situações específicas, com o objetivo de ampliar o acesso destes usuários à rede de atenção e ofertar de maneira mais oportuna a atenção integral à saúde, pode-se lançar mão das equipes dos consultórios na rua que são equipes de atenção básica, compostas por profissionais de saúde com responsabilidade exclusiva de articular e prestar atenção integral à saúde das pessoas em situação de rua.

As equipes deverão realizar suas atividades, de forma itinerante desenvolvendo ações na rua, em instalações específicas, na unidade móvel e também nas instalações de Unidades Básicas de Saúde do território onde está atuando, sempre articuladas e desenvolvendo ações em parceria com as demais equipes de atenção básica do território (UBS e NASF), e dos Centros de Atenção Psicossocial, da Rede de Urgência e dos serviços e instituições componentes do Sistema Único de Assistência Social entre outras instituições públicas e da sociedade civil (...).

As equipes dos Consultórios na Rua podem estar vinculadas aos Núcleos de Apoio à Saúde da Família e, respeitando os limites para vinculação, cada equipe será

considerada como uma equipe de saúde da família para vinculação ao NASF (...).

Em Municípios ou áreas que não tenham consultórios na rua, o cuidado integral das pessoas em situação de rua deve seguir sendo de responsabilidade das equipes de atenção básica, incluindo os profissionais de saúde bucal e os núcleos de apoio a saúde da família (NASF) do território onde estas pessoas estão concentradas.

Os dados do Projeto Renovando a Cidadania (GATTI, 2011, p. 86-89) apontam a necessidade e a urgência do atendimento à população em situação de rua no Distrito Federal, principalmente quanto ao uso de álcool e outras drogas e DSTs:

- Quando ficam doentes, a maioria dos adultos (58,4%) procura, em primeiro lugar, os hospitais ou postos de saúde; 11,3% se automedicam com remédios allopáticos; 8,6% não fazem nada/esperam passar e 8,3% utilizam a fitoterapia (chás, ervas medicinais, banhos, entre outras alternativas);

- Para evitar filhos, 51,1% dos pesquisados utilizam preservativos/camisinhas; 15,6% não utilizam nenhum método contraceptivo; 10% tomam pílula ou contraceptivos hormonais e 9,4% fizeram laqueadura/ligação de trompas. Para se prevenir contra doenças sexualmente transmissíveis, 61,9% usam preservativo/camisinha; 17% não se protegem e 7,6% afirmam que se protegem pelo fato de terem

07. Disponível em: <http://www.brasilsus.com.br/legislacoes/gm/110154-2488.html>

um parceiro fixo. A maior frequência dos pesquisados respondentes (55,5%) recebe contraceptivos do governo e 31,4% compram. Percentual considerável de pessoas (28,2%) está exposto às Doenças Sexualmente Transmissíveis (DSTs) por não utilizarem métodos corretos de prevenção;

- 85,8% dos adultos em situação de rua afirmaram usar drogas. Destes, 41,4% fazem uso apenas de drogas lícitas (cigarro e bebidas alcoólicas) e 44,4% consomem drogas ilícitas, podendo fazer uso de drogas lícitas concomitantemente. As drogas mais utilizadas são cigarro (30,6%), bebida alcoólica (26,1%), maconha (12,5%), e crack (9,2%). O alto índice de adultos em situação de rua que consomem álcool e/ou outras drogas, especialmente quando comparado ao de adolescentes (44,5%), pode ser explicado pelo maior tempo de exposição do primeiro à situação de rua. O frio, o medo, a fome, o sofrimento causado pelo preconceito e pela discriminação, são fatores determinantes para o consumo destas substâncias. Ademais, além de encontrarem nestas uma fuga (temporária ou permanente) da realidade experimentada em seus cotidianos, algumas drogas são mais baratas e mais acessíveis do que alimentos;

- 25,9% do consumo de crack no Distrito Federal é concentrado em

Brasília. O consumo da cocaína em pó também é maior nesta RA (25,2%), seguida por Águas Claras (20,1%). A bebida alcoólica, por seu turno, é mais consumida em Brasília (27,4%) e em Águas Claras (23,4%).

Tais indicadores demonstram a vulnerabilidade dessa população com relação à saúde e ao uso dos serviços de saúde.

Saúde no DF

Com relação ao atendimento de saúde à população em situação de rua do DF, o Projeto Renovando a Cidadania sistematizou diversas reclamações:

- Profissionais da saúde do Distrito Federal não estão capacitados para atendimento das pessoas em situação de rua. Várias foram as queixas de maus-tratos, agressões verbais e físicas, negação e omissões de tratamento, falta de humanidade e de cordialidade em hospitais, postos de saúde e ambulâncias.
- Médicos, enfermeiros, profissionais do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e bombeiros, muitas vezes se recusam a atender pessoas em situação de rua ou indivíduos acolhidos em abrigos e albergues por questões relacionadas à aparência, baixas condições de higiene ou uso de álcool e outras drogas;
- A ausência de endereço fixo e documentação pessoal tem sido fator

impeditivo para o atendimento na rede pública de saúde do Distrito Federal;

- Quando o tratamento ocorre, muitas vezes, é moroso. Além disso, os profissionais de saúde partem do pressuposto de que as pessoas em situação de rua estão sempre drogadas ou alcoolizadas; (GATTI, 2011, p. 177).

No DF, atualmente existem três equipes de Consultório na Rua, uma situada em Brasília (Plano Piloto), outra em Taguatinga e a última em Ceilândia. A equipe de Brasília está localizada no mesmo espaço do Centro POP Brasília, facilitando o acesso da população em situação de rua, o vínculo dos usuários com os profissionais de saúde e a intersetorialidade.

Segundo informações da Secretaria Estadual de Saúde (SES), a atual equipe do Consultório na Rua, além da parceria intersetorial com a SEDEST (que cedeu um carro do Centro POP para a equipe do Consultório na Rua), trouxe consigo a experiência acumulada do Programa de Saúde da Família Sem Domicílio e do Consultório de Rua, sendo este composto por profissionais da Saúde Mental. Além disso, suas ações, desde o começo, são acompanhadas por profissionais das equipes de Abordagem Social e Centro POP, da SEDEST, com as quais têm um cronograma fixo de abordagens, pela equipe de Redutores de Danos da própria SES, ou ainda por equipe da Defensoria Pública do DF (por meio de projeto descrito a seguir), com o objetivo de formar um coletivo de profissionais dispostos a cuidar e atender a pessoa em situação de rua em suas mais diversas necessidades.

A ação conjunta intersecretarias é prevista na Política Nacional para a População em Situação de Rua em no mínimo dois artigos, quais sejam:

Art. 6º São diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

III - articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal;

IV - integração das políticas públicas em cada nível de governo;

Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:

X - criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços;

Nas demais diretrizes e objetivos da referida Política, encontramos termos e conceitos que referendam a prática articulada entre as políticas públicas e a sociedade civil, a fim de garantir o acesso; ampliar a rede; agir com respeito à singularidade; entre outros termos-conceito que ressaltam a responsabilidade do poder público frente à população em situação de rua.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) também prevê ações intersetoriais de acordo com o princípio da incompletude da ação institucional e da interdependência entre as políticas, conforme apontado nos Cadernos de Orientações Técnicas do Centro

de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP (BRASIL, 2011b).

A intersectorialidade está no cerne conceitual de muitos debates que sinalizam o avanço do papel do Estado na sociedade, onde os profissionais de diversas políticas se misturam visando atender o indivíduo em sua totalidade. Essa forma de operar em parcerias, que está ocorrendo no DF, também aponta um avanço na superação de disputas que geralmente acontecem entre as secretarias de saúde e assistência social no atendimento da população em situação de rua.

Por outro lado, é necessário atenção para que as ações conjuntas não se apresentem como sufocantes ao usuário ou até mesmo segregadoras, isto é, é importante cuidar para que a ação conjunta não afaste um indivíduo já pouco vinculado à rede, ou ainda que aqueles com questões judiciais pendentes se sintam ameaçados ou pressionados a serem atendidos.

No mesmo sentido, é importante o cuidado para não segregar os usuários da diversidade de espaços públicos que eles podem frequentar ao oferecerem-se dois equipamentos públicos num mesmo espaço (no caso Centro POP e Consultório na Rua). Essa estratégia de aproximar as unidades, se não for bem estruturada para estimular a autonomia e ampliação de horizontes dos usuários, pode condicioná-los a frequentar somente esse local, afastando-os do acesso às UBSs, CRAS, CREAS etc.

São fundamentais tais ações conjuntas, pois certamente podem fortalecer a promoção de direitos e a confiança dos usuários nos serviços oferecidos pelo Estado para a construção do processo de saída das ruas, afinal, a atenção à saúde, o acesso à assistência social e a visibilidade jurídica e cidadã proporcionada pela Defensoria Pública funcionam, muitas vezes, como a porta de entrada para as demais políticas públicas e a cidadania.

2.4.1. Cotidiano do atendimento do Consultório na Rua e oferta de serviços

No período noturno, não há atendimento do Consultório na Rua, visto o tamanho reduzido das equipes e o fato do atendimento de Taguatinga e Ceilândia não ter sede própria, como em Brasília.

As equipes de Consultório na Rua realizam Busca Ativa, isto é, a procura por pacientes fora do consultório convencional, de forma itinerante e articulada com os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Unidades Básicas de Saúde (UBS), Serviço de Urgência e Emergência (SAMU) e com outras unidades de atenção à saúde. Essa equipe também articula a rede de serviços socioassistenciais (Centro POP, Abordagem Social, Serviços de Acolhimento Institucional, CREAS, CRAS). A Busca Ativa também pode se dar por meio de solicitação da sociedade civil.



Figura 8 – Entrada da sede do Consultório na Rua, prédio conjugado com o Centro POP. Endereço: SGAS 903, Conjunto C - Asa Sul, Brasília/DF.

O tamanho das equipes é um ponto importante a ser considerado, pois dele decorre a amplitude e o tempo de cobertura do atendimento. Não há a necessidade de todo o atendimento do Consultório na Rua funcionar em período integral, todos os dias da semana, pois para as urgências e emergências existem outras equipes nas UBS, Hospitais Gerais e SAMU. Mas, como a saúde é um aspecto da vida humana que algumas vezes não pode esperar, agregada a dificuldade da população em situação de rua no acesso a esses equipamentos por preconceito, auto-segregação social, falta de documentação e etc., poder-se-ia pensar na ampliação da carga horária coberta pelo Consultório na Rua, por exemplo, com uma equipe de busca ativa até às 22 horas e equipes de plantão, sediadas nas UBS de referência, à noite e aos finais de semana. Esta estratégia daria maior cobertura à atenção à saúde dessa população e manteria o vínculo de confiança.

2.4.2. Redes de Centros de Saúde

De acordo com a organização do Sistema Único de Saúde (Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990), com a Política Nacional de Humanização da Atenção e da Gestão do SUS, de 2003; e com a Portaria nº 1.820, de 13 de agosto de 2009, que dispõe sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, o acesso primeiro aos serviços de saúde, exceto quando há casos de urgência e emergência, se dá pela Atenção Básica à Saúde, representada pelos centros de saúde, postos de saúde, unidades básicas de saúde, unidades de saúde da família ou similares. A partir da avaliação clínica na Atenção Básica é que os usuários são encaminhados para centros especializados de tratamento.

Desse modo, é importante que todo cidadão faça o acompanhamento de sua saúde periodicamente, com o objetivo do cuidado permanente e a prevenção de doenças ou seu agravamento, afinal, nos termos do SUS, promoção de saúde não é apenas a cura das enfermidades, mas a manutenção de uma vida saudável.

Outro fator importante quanto à organização do SUS são os conceitos de regionalização e territorialização, que grosso modo, podem ser entendidos como o atendimento do cidadão em seu território de convivência, respeitando os vínculos com a comunidade em que vive e a maior facilidade para o uso dos serviços de saúde e acompanhamento pelos profissionais da saúde. Assim, a rede da Atenção Básica é

capilarizada pelo território, buscando cobrir todos os limites de um município ou do DF. Os centros de atenção especializados são implantados em menor quantidade e têm uma área de abrangência maior, mas ainda assim, o usuário que tiver necessidade será encaminhado para o centro especializado referência do território em que vive.

Cabe aqui uma consideração indispensável acerca do SUS em relação à população em situação de rua: a territorialização.

Sem dúvida que todo indivíduo e todas as coisas estão territorializadas, afinal o território é o espaço de todos, e ele permite mobilidade às pessoas e às coisas. Então, a área de abrangência das relações de uma pessoa com o território varia de acordo com o seu fluxo.

Nesse ponto, a característica marcante da população em situação de rua – a itinerância, evidencia um ponto de incoerência da organização do SUS. Para que sua universalidade seja garantida verdadeiramente, é necessário que se flexibilize, para a população em situação de rua, o conceito estrito de território a que muitas unidades do SUS se prendem.

Numa situação hipotética, uma pessoa em situação de rua que residia em Planaltina/DF e que agora está nas ruas do entorno da Rodoviária do Plano Piloto/DF não pode ser privada de atendimento na rede de saúde da região da Rodoviária por não estar em seu território de origem. Ela deve ser atendida na região em que se encontra até que, em seu

processo de atendimento intersetorial, seja trabalhado ou o seu retorno ao local de origem, ou estabelecido outro local para residência, ou ainda que seu local de referência passe a ser as ruas da região da Rodoviária.

2.4.3. Rede de Saúde Mental

A rede de saúde mental do DF é gerenciada pela Diretoria de Saúde Mental – DISAM, que está subordinada à Subsecretaria de Atenção à Saúde – SAS, e tem como atribuições, segundo descrito em site oficial :

1) propor e participar da formulação de políticas públicas, planos e programas estratégicos para a Saúde Mental do DF, compatibilizando-as com as diretrizes da Política Nacional de Saúde Mental emanadas do Ministério da Saúde;

2) promover e participar de estudos que visem à reorientação e reestruturação da Saúde Mental no âmbito do Sistema Único de Saúde do Distrito Federal, SUS - DF, buscando a oferta de ações de saúde aos portadores de transtornos psiquiátricos e psicológicos, incluindo-se aqueles decorrentes do abuso ou dependência de substâncias psicoativas,

3) propor e acompanhar a aplicação de indicadores para a avaliação dos Serviços de Saúde Mental.

As pessoas em situação de rua atendidas pelas equipes do Consultório na Rua podem ser encaminhadas para a rede

de saúde mental do DF, representada pelos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), para atendimento ambulatorial de pessoas com transtornos mentais, ou pelo Centro de Atenção Psicossocial Álcool e Outras Drogas (CAPS AD), para o atendimento ambulatorial de usuários de álcool e outras drogas.

Os CAPS são os equipamentos de entrada e referência para o tratamento da saúde mental. Os CAPS foram criados durante a Reforma Psiquiátrica Brasileira em substituição aos antigos hospitais psiquiátricos, manicômios e hospícios. Desta forma, eles atendem pela lógica ambulatorial e de atenção diária, buscando a manutenção e a inserção do usuário no território em que vive. De acordo com a necessidade de cada paciente, o tratamento pode ser em intensivo, semi-intensivo ou não-intensivo .

Essas unidades oferecem atendimento especializado para as demandas explicitadas acima, com equipes de psiquiatras, psicólogos, terapeutas ocupacionais, enfermeiros, assistentes sociais, pedagogos, técnicos em enfermagem, educadores sociais, artesãos e demais profissionais. As avaliações para internação em leitos psiquiátricos ou hospital geral, ou ainda para desintoxicação nos casos de dependência química, são realizadas pelos profissionais dos CAPS.

O CAPS AD III Rodoviária funciona 24 horas por dia e possui leito que pode ser usado pelas pessoas em situação de rua, de acordo com avaliação da equipe do serviço e/ou encaminhamento da equipe

do Consultório na Rua. O CAPS AD também avalia o encaminhamento dos atendidos para comunidades terapêuticas. Emergências atendidas pelo Consultório na Rua, equipes de Abordagem Social e Centro POP podem recorrer ao leito do CAPS AD para encaminhamento de usuários, seguindo os protocolos estabelecidos pela rede.

É preciso ressaltar a emergência em se discutir o atendimento da população em situação de rua nos CAPS, visto, inclusive uma das queixas apontadas pelo levantamento do Projeto Renovando a Cidadania:

As pessoas em situação de rua desconhecem a existência de clínicas de recuperação para usuários de álcool e outras drogas. Desconhecem também os serviços oferecidos nos Centros de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas (CAPS-AD); (GATTI, 2011, p. 179)

2.5. EDUCAÇÃO

A Educação, de acordo com a Constituição Federal de 1988, e também com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, é um direito social de todo cidadão que deve ser garantido pelo Estado.

A Educação contempla não somente a transmissão de conteúdos e a progressão em séries, mas a sociabilidade, a troca de saberes, a valorização dos conhecimentos adquiridos em diferentes espaços, nas diferentes culturas, das formas mais variadas e sobre as mais diversas ciências. À educação cabe apresentar e compartilhar mundos, despertar a curiosidade, olhar para as coisas simples e para as mais complexas.

Todos têm o direito de compartilhar com a humanidade as suas descobertas. A internet facilita e permite a conexão com qualquer canto deste planeta. Cabe a todos lutar para a universalização desse direito.

Infelizmente no Brasil, nem sempre a escola, instituição clássica das políticas de educação, é vivida de maneira prazerosa e legitimada como lugar de trocas, de sociabilidade, de desvendamento do mundo. Existe uma problemática muito conhecida no país, que é a má qualidade do ensino, a desvalorização do professor e o sucateamento das escolas. E às classes pobres, geralmente, são relegadas escolas em condições de funcionamento ruins, com faltas constantes de professores, e baixa participação da família e da comunidade em sua gestão. Esse cenário desestimula o estudo e é causa de grande evasão escolar e/ou saída dos alunos das séries básicas com baixo nível de aprendizado.

Para a população que está nas ruas, frequentar a escola é algo distante e raramente acontece de forma espontânea. Isto ocorre por diversos fatores, como o preconceito, a falta de documentação e endereço fixo, além de questões subjetivas, como baixa autoestima, dificuldade em acreditar que ir à escola pode fazer diferença em sua vida, entre outros.

O Projeto Renovando a Cidadania (GATTI, 2011) aponta que:

- A taxa de analfabetismo entre os adultos é baixa: 81,9% afirmaram saber ler (com ou sem dificuldade) e 82,2% saber escrever (com ou sem dificuldade).

- A maioria dos adultos (69%) possui apenas o Ensino Fundamental incompleto. Dos pesquisados que interromperam seus estudos, 27,9% o fizeram porque acreditam que não fará diferença, 15,4% porque precisam trabalhar e contribuir para o sustento da família, 10,3% não puderam se matricular por não ter endereço fixo e 9% porque precisam cuidar dos filhos. A ausência de documentos, a falta de vagas nas escolas, a inexistência de comprovante de residência, o fato de sofrerem discriminação, o uso de álcool e outras drogas e os problemas de saúde – fatores comuns às pessoas em situação de rua – forçaram 26,4% dos adultos ao abandono dos estudos. (GATTI, 2011, p. 84)

Já na Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua (BRASIL, 2009), foi constatado que 74% sabem ler e escrever e que o nível de escolaridade é baixo - 15,1% nunca estudaram, 48,4% têm o primeiro grau incompleto e apenas 3,2% completaram o segundo grau.

A questão crítica da educação para a população em situação de rua não é o analfabetismo, mas o nível de escolaridade, que está diretamente ligado à qualidade de emprego e ao nível de renda. Portanto, para garantir direitos e melhorar as condições de vida dessa população, são necessárias políticas concretas de inclusão nas instituições educacionais.

2.5.1 Secretaria de Estado de Educação do DF (SEDF)

Em parceria com o programa Brasil Alfabetizado, proposto pelo Ministério da Educação, o DF lançou o programa DF Alfabetizado, que consiste em alfabetizar jovens e adultos, podendo ser criadas turmas em locais diversos ao da escola, como em serviços públicos, centros comunitários, praças, e etc. Esse é um tipo de ação que pode ser desenvolvida para a população em situação de rua, a fim de alfabetizar os que assim desejarem e facilitar o acesso à Educação de Jovens e Adultos (EJA), aos cursos profissionalizantes, ao mercado de trabalho, e, sobretudo, à cidadania.

Neste programa, os alfabetizadores são voluntários e recebem uma bolsa para o custeio das despesas, e são também responsáveis pela mobilização e

cadastramento dos jovens, adultos e idosos não alfabetizados, constituindo, desta maneira, a sua turma de alfabetização. O cadastro dos alfabetizandos se dá pela Ficha de Cadastro do Alfabetizando, disponibilizada no site da Secretaria de Educação do DF.

Para as pessoas em situação de rua já alfabetizadas e que expressam o desejo de retornar à escola, a Educação de Jovens e Adultos é uma excelente oportunidade. Para o cadastramento, a própria pessoa ou profissionais da rede de atendimento podem fazer a inscrição pelo telefone 156 (telematrícula), nos períodos estabelecidos semestralmente. O estudante concorre à vaga em duas escolas de Educação de Jovens e Adultos de sua escolha. No momento da ligação, deve ser informado o nome completo, endereço residencial ou do local de trabalho com o CEP (pode ser utilizado o do Centro POP).

Há também a modalidade de educação profissional, por meio dos Centros de Educação Profissional da SEDF, que objetivam formar e qualificar profissionais no âmbito da educação profissional de Nível Básico (Formação Inicial e Continuada) e de Nível Médio em diversas áreas de atuação, nos diferentes níveis e modalidades de ensino nas formas presencial e à distância.

Os cursos oferecidos são nas áreas de: administração; informática; enfermagem; nutrição; saúde bucal; telecomunicações e eletrônica; além de cursos da área musical. Também são oferecidos cursos livres, de formação continuada, em diversas áreas.

No Projeto Renovando a Cidadania (GATTI, 2011), o grupo de trabalho que discutiu políticas de educação levantou as seguintes dificuldades no DF:

- As pessoas em situação de rua sofrem muita discriminação nas escolas do Distrito Federal. Estes estudantes (em situação de rua ou filhos de pessoas em situação de rua) são frequentemente responsabilizados por furtos e brigas e são alvos preferenciais de bullying.

- A discriminação na escola é proveniente de alunos, pais de alunos e, inclusive, professores, funcionários e diretores;

- A dificuldade de realização de higiene pessoal diária é um dos fatores para que as pessoas em situação de rua sofram discriminação e preconceito nas escolas. Além disso, o fato de estarem sujos costuma impedir a entrada na instituição de ensino;

- A falta de documentação pessoal e endereço fixo impedem o acesso da população em situação de rua à escola;

- Os professores, funcionários e diretores das escolas do Distrito Federal não são capacitados e preparados para acolherem pessoas em situação de rua. A realidade deste grupo social é desconsiderada e os estudantes nesta condição não recebem nenhum tipo de acompanhamento;

- A violência e o tráfico de drogas nas escolas públicas do Distrito Federal são as principais queixas de crianças e adolescentes em situação de rua. Muitos deles afirmam que tiveram seu primeiro contato com a droga no interior dessas instituições;

- A ausência de moradia convencional e regular prejudica o rendimento escolar da pessoa em situação de rua: a falta de local para guardar o material, falta de ambiente para estudo e para a realização dos deveres de casa e a falta de acesso à luz elétrica são citados como exemplo;

- As pessoas em situação de rua tem dificuldade de acesso ao transporte

público e gratuito. Assim, a ida à escola fica prejudicada. Muitas vezes, esses estudantes só conseguem vagas em escolas distantes, fator que encarece ainda mais os custos com deslocamento;

- Algumas crianças e adolescentes em situação de rua descreveram a escola como um espaço desinteressante, com professores descompromissados, preconceituosos e inábeis;

- A dificuldade na aquisição de uniforme e material escolar é fator impeditivo para a matrícula e/ou permanência dos estudantes em situação de rua na escola;

- A ausência de merenda escolar em algumas escolas representa grande empecilho para a permanência do estudante em situação de rua nessas instituições;

- Pessoas em situação de rua acolhidas em alguns albergues ou abrigos do Distrito Federal reclamam da falta de acesso à educação e às escolas;

- O tema População em Situação de Rua não é estudado em escolas do Distrito Federal, o que contribui para o preconceito contra pessoas nesta condição. (GATTI, 2011, p. 170-171)

E as soluções propostas foram:

- Capacitação e sensibilização de professores, funcionários e diretores

Figura 9 – Roda de Conversa com alunos da Escola de Meninos e Meninas do Parque. 23 de maio de 2013.



das escolas do Distrito Federal para a realidade das pessoas em situação de rua;

- Criar estratégias de enfrentamento e punição ao bullying e à discriminação contra os estudantes em situação de rua ou filhos de pessoas em situação de rua;

- Criar estratégias de enfrentamento e punição ao tráfico de drogas nas escolas do Distrito Federal;

- Garantir a entrada e permanência de estudantes em situação de rua nas escolas, mesmo que estejam sujos ou sem uniforme;

- Oferta de cursos profissionalizantes e de qualificação para o trabalho, com regras e horários flexíveis, para as pessoas que estão nas ruas ou em instituições de acolhimento;

- Oferta de cursos de alfabetização e extracurriculares (informática, línguas estrangeiras) para as pessoas que estão nas ruas e acolhidas em abrigos ou albergues do Distrito Federal;

- Criação e incentivo de programa de distribuição de livros escolares e uniformes, novos ou usados, para pessoas em situação de rua que estejam matriculadas na rede de ensino;

- Garantia de merenda escolar de qualidade nas escolas públicas do Distrito Federal;

- Inclusão da população em situação de rua nas atividades educacionais, culturais, esportivas e de lazer promovidas pelas escolas do Distrito Federal;

- Criação de creches gratuitas, em localizações centrais, para crianças em situação de rua;

- Oferta e disponibilização de transporte escolar gratuito para pessoas em situação de rua do Distrito Federal (garantindo que existam linhas que atendam todo o DF);

- Inclusão do tema População em Situação de Rua na grade curricular das escolas e das Universidades públicas do Distrito Federal, objetivando o fim do preconceito contra este grupo social. (GATTI, 2011, p. 171 e 174)

2.5.2. Escola de Meninos e Meninas do Parque

A Escola de Meninos e Meninos do Parque tem como objetivo a oferta de escolarização para adolescentes e adultos em situação de rua (informática, artes plásticas e conteúdos regulares).

A escola existe há 18 anos e muitos dos professores e professoras fazem parte da equipe desde o início das atividades. Infelizmente, há baixo volume de matriculados em oposição ao custo de manutenção da equipe e da estrutura escola.



Figura 10 – Mural de fotos das atividades. Escola de Meninos e Meninas do Parque-DF. 23 de maio de 2013.

As matrículas podem ser realizadas a qualquer momento, e a organização das turmas da escola é:

- Turma dos Iniciantes, onde são trabalhadas as regras e normas da escola, e o aluno permanece até 1 semana no máximo nesse estágio, em uma espécie de integração ao espaço escolar. A Professora da Turma dos Iniciantes avalia o nível que cada aluno está e se ele quer permanecer na escola.

- Séries escolares: 2º, 3º, 4º e 5º anos, com Projeto Interventivo; Alfabetização; Programa de Distorção idade-série;

- Educação de Jovens e Adultos – EJA, com conteúdos formais e diploma:

- 1ª e 2ª etapa (mesma turma)

- 3ª e 4ª etapa (mesma turma)

- 5ª e 6ª etapa (mesma turma)

- 7ª e 8ª etapa (mesma turma)

Sempre é realizada uma entrevista com os usuários e é oferecido banho quando o Centro Pop não está aberto. É realizada assembleia todas as quartas-feiras com os alunos.

A escola é reconhecida pela equipe e pelos usuários como muito importante em função de sua metodologia de ensino e dinâmica de funcionamento. Segundo o relato de um aluno: “a escola não depende do número de alunos, pois cada um tem um tempo, se eu fico duas semanas sem vir para a escola, quando volto, volto do ponto que parei” (sic).

Esse tipo de afirmação deve ser levada em conta na construção de estratégias metodológicas para aprimoramento do acesso à escola para a população em situação de rua. É possível que o coletivo de professores, junto dos alunos que se encontram em situação de rua, construa estratégias para a atração de mais alunos nessa situação e de sua continuidade em sala de aula para a conclusão dos estudos.

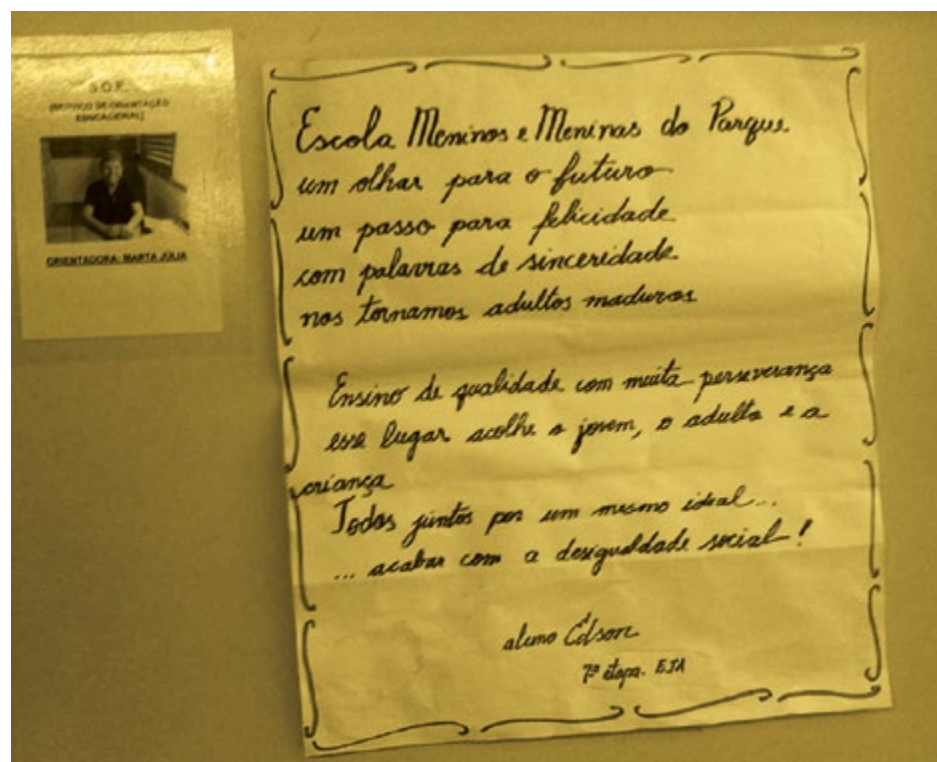


Figura 11 – Atividade colada em parede. Escola de Meninos e Meninas do Parque-DF. 23 de maio de 2013.

2.6. CULTURA

O Brasil é um país cuja mistura de culturas, ritos e manifestações populares promove grande diversidade de expressão cultural, em áreas como a culinária, a música, a poesia, as danças, artes visuais, literatura e etc.

No entanto, o país carece de uma consistente política cultural que permita a difusão e o sustento de entidades e grupos. Infelizmente, a política cultural mais aplicada se dá por meio de premiações por mérito, de acordo com a entrega de um específico e minucioso projeto, o que faz com que muitos grupos, coletivos e indivíduos da cultura popular não tenham alcance ao dinheiro público destinado à área.

Antropologicamente, a cultura é uma instância social que permeia a todos os aspectos da vida humana, é um conjunto de práticas, saberes, costumes e maneiras aprendidas socialmente e que são passadas de geração em geração.

A cultura de um povo diz respeito a sua história, carrega consigo imensa mobilidade, se transforma ao longo do tempo e é capaz de moldar gerações. A dimensão simbólica da vida humana é expressa e apreendida na cultura.

O fazer das mãos, as atividades que despertem a produção individual, a subjetividade, a arte para além do belo são de grande valia para as pessoas que se encontram em situação de rua, pois a produção artesanal de pinturas, quadros, esculturas, mosaicos, filmes,

músicas, peças de teatro, podem ser expostas para além das paredes do Centro POP, permitindo a visibilidade da pessoa em situação de rua em outra linguagem, em outro aspecto, de novas perspectivas, de um ângulo crítico, subjetivo, poético. A perspectiva da arte permite ao usuário mostrar à sociedade e a ele mesmo como ele gostaria de ser visto, escutado, assistido. (...)

É importante a valorização das produções artísticas da população em situação de rua nos Centro POP e outros espaços culturais dos municípios/DF, e esse tipo de abordagem é de grande valor para a autoestima, para o acreditar em si mesmo e refletir sobre suas habilidades e escolhas. Além disso, a mostra dos trabalhos auxilia na visibilidade dessa população para o restante da sociedade, proporcionando mudanças no modo como são vistos. (MORETO, 2012, p. 144-146)

A vivência cultural e a possibilidade de criação são direitos das pessoas em situação de rua, e certamente contribuem para seu ser/estar no mundo.

O Centro POP, o Consultório na Rua e a Escola de Meninos e Meninas do Parque possuem um potencial imenso para criar espaços, construir modos de incluir a população em situação de rua na política cultural do DF, além de recorrer às instâncias de gestão para ampliar as possibilidades de espaços e oficinas a serem frequentados por essa população.

No Projeto Renovando a Cidadania, a síntese dos problemas verificados no acesso à cultura do DF foi a seguinte:

- A população em situação de rua desconhece políticas de esporte, cultura e lazer e não se sente detentora de direitos nestas áreas;
- No Distrito Federal são poucos os locais para a prática de esporte, cultura e lazer. Além disso, os existentes estão em péssimas condições. Fora de Brasília (RA I) estes locais são praticamente inexistentes ou completamente abandonados;
- Os eventos culturais do Distrito Federal (tais como shows, exibição de filmes, teatros, saraus, feiras, entre outros) não são voltados para as pessoas em situação de rua e geralmente não abordam o tema da sobrevivência nas ruas;
- Dentro dos albergues e abrigos do Distrito Federal, as atividades culturais, de lazer e esportivas são extremamente escassas;
- O Projeto “Esporte à Meia Noite não está em funcionamento. Várias crianças e adolescentes citaram a importância desse Projeto na prevenção da criminalidade e do uso de álcool e outras drogas;

- Os artistas de rua não são valorizados e sofrem com o preconceito e com a discriminação de parte considerável da sociedade brasileira;

- Insuficiência de cursos profissionalizantes ou de capacitação para artesãos e artistas de rua;

- Os grandes eventos esportivos estão servindo como justificativa para ações higienistas e violentas contra a população em situação de rua. Os indivíduos nesta condição se sentem excluídos (e até mesmo, eliminados) dos preparativos para a Copa do Mundo;

- Não há incentivos e apoios financeiros para projetos culturais e esportivos organizados por pessoas em situação de rua;

- Não existem atividades de lazer para pessoas em situação de rua. Mesmo nas gratuitas, este grupo social não é bem-vindo. (GATTI, 2011, p. 169)

Assim, não faltam razões para que a rede de serviços para população em situação de rua acesse e recorra à Secretaria de Cultura do DF buscando ampliar o repertório de possibilidades culturais para essa população.

2.7. JUSTIÇA

O GDF conta com a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (Sejus) que possui alguns programas para garantia de direitos para a população do DF.

2.7.1. Na Hora

A Subsecretaria de Modernização de Atendimento Imediato ao Cidadão, instituída pelo Decreto nº 22.125, de 11 de maio de 2001, é responsável pelo Na Hora, um serviço que reúne representações de órgãos públicos federais e distritais, de forma articulada, para a prestação de serviços públicos aos cidadãos, facilitando o acesso a estes serviços e simplificando a obtenção de documentos. No Na hora, é possível solicitar: CTPS (Carteira de Trabalho); CNH – Carteira Nacional de Habilitação; Vagas de Emprego; Telefones Úteis; Procon-DF; Horários de Ônibus; Consulta de Processos (TJDF); Carteira de Identidade (RG), entre outros.

2.7.2. Conselho Distrital de Promoção e Defesa de Direitos Humanos (CDPDDH)

O Conselho Distrital de Promoção e Defesa de Direitos Humanos tem como competência a proteção, promoção e garantia dos direitos humanos; a fiscalização das políticas dos Direitos Humanos; a investigação das violações aos direitos humanos; o recebimento e encaminhamento às autoridades competentes petições, representações, denúncias ou queixas de

qualquer pessoa que tenha seus Direitos Humanos violados; a proposição às autoridades de qualquer dos Poderes do Distrito Federal: processos, sindicâncias para apuração de responsabilidade de violação do referidos direitos; o atendimento de casos do sistema prisional, tortura e maus tratos nas dependências policiais e prisionais, denúncias de pacientes nas instituições de saúde, populações de rua.

O CDPDDH pode contribuir efetivamente na garantia dos direitos da população em situação de rua, devendo ser um espaço ocupado por representantes da sociedade civil e da administração pública para o controle social e o avanço da rede de atendimentos para a população em situação de rua.

2.7.3. Subsecretaria de Políticas sobre Drogas (SUBAD)

Ainda dentro da Sejus, há a Subsecretaria de Políticas sobre Drogas (Subad), que coordena o Comitê do Programa de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas e as ações de combate ao uso e tráfico de drogas no DF (parte do Plano Distrital de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, lançado em 31 de agosto de 2011, pelo Decreto nº 32.901). O programa tem a participação de 15 secretarias e da Companhia de Planejamento do DF (Codeplan) e é dividido em três pilares: prevenção, tratamento e repressão.

Também está sob responsabilidade da Sejus o Conselho de Políticas sobre Drogas (Conen-DF). O Conen-DF disponibiliza a

relação das comunidades terapêuticas cadastradas para o atendimento a usuários de álcool e outras drogas.

2.8.SEGURANÇA PÚBLICA

A Segurança Pública, de acordo com o Artigo 144 da Constituição Federal de 1988, é um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos os cidadãos. Tem o objetivo de garantir a segurança de todos, com ações preventivas, coerção à criminalidade e proteção às vítimas. Caso alguma pessoa em situação de rua seja alvo de violência, furto, roubo ou ameaças, deve procurar um posto de atendimento da Polícia Civil ou da Polícia Militar para prestar denúncia e ter seu direito à segurança garantido.

O Projeto Renovando a Cidadania (GATTI, 2011) também abordou a violência sofrida pela população em situação de rua:

- Mais da metade (59,6%) dos adultos já sofreu violência. Destes, 27,6% sofreram violência muitas vezes. Dos que sofreram violência, 30% foram agredidos por companheiros de rua, 24,5%, por policiais e 12,8% por moradores de casas e de apartamentos próximos;
- 66,8% dos adultos em situação de rua nunca praticaram nenhum tipo de violência. Dos que praticaram, 42,4% afirmaram que agrediram

outras pessoas em situação de rua. Novamente, fica a comprovação de que a população em situação de rua sofre mais violência do que pratica. E quando pratica, esta violência geralmente ocorre entre os membros deste grupo social.

- Apenas 10% dos adultos assumiram ter sofrido violência sexual. Essa violência foi cometida por outras pessoas em situação de rua (26,4%), moradores de casas ou de apartamentos próximos (22,6%) e familiares (21,7%). Ao contrário dos adolescentes em situação de rua, os familiares dos adultos pesquisados não são os principais agressores, mas, ainda assim, representam percentual considerável.
- 98,5% dos pesquisados afirmaram não ter praticado nenhum tipo de violência sexual.
- Dos pesquisados 60,7% afirmaram já ter ficado em locais de internação, acolhimento ou sistema prisional. Dentre estes estão: sistema prisional (35,3%), albergues (19%) e Centros de recuperação para usuários de álcool ou outras drogas (17,7%).
- Dos que já estiveram detidos, os motivos mais citados foram: roubo/assalto (21,5%), furto (15,9%), lesão corporal (14,9%) e homicídio/latrocínio (13,9%). Indo ao encontro dos dados revelados pelos adolescentes em situação de rua, quando cometem

algum delito, no geral, este é relacionado à sua situação de privação material: roubo, assaltos e furtos.

- Todas as pessoas adultas em situação de rua já foram impedidas de entrar em algum lugar ou de receber algum tipo de atendimento público (saúde e educação, por exemplo). (GATTI, 2011, p. 104-108)

A violência sofrida e cometida por pessoas em situação de rua é um dado que merece atenção da rede de serviços. É relevante o número de declarantes que já sofreram violência – quase 60%, e também é relevante a percentagem de pessoas que cometeram: cerca de 34%.

Como é descrito pela população em situação de rua e em bibliografia a respeito do tema, as regras impostas na rua são muitas vezes mais duras e punitivas que as regras sociais. Existe uma série de códigos, palavras, linguagens, atitudes que são estabelecidas entre as pessoas em situação de rua, que quando desrespeitadas podem gerar atitudes de violência ou segregação. É, portanto, importante trabalhar questões de regras, limites, resolução de conflitos, entre outros, nos serviços da rede, como forma de redesenhar as soluções encontradas para os desentendimentos. Há metodologias muito interessantes, como a mediação de conflitos, a Justiça Restaurativa, comunicação não-violenta, dentre outras.

2.8.1. Secretaria de Estado de Segurança Pública do DF (SSP-DF)

A Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP/DF) do Governo do Distrito Federal (GDF) dirige os órgãos de Segurança Pública para atividades policiais primordialmente preventivas e de participação comunitária.

A SSP/DF se estrutura de acordo com o Decreto Distrital Nº 4.852, de 11 de outubro de 1979, que a designou como órgão coordenador do Sistema de Segurança Pública, composto pela Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros Militares, Departamento de Trânsito e demais segmentos que foram criados ao longo dos anos seguintes. Houve adequações nessa organização com a Lei 2.997, de 03 de julho de 2002.

A violência sofrida pela população em situação de rua é preocupante e é pauta debatida pelos órgãos de Direitos Humanos e pelo Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), visto os constantes assassinatos de pessoas nesta situação, a retirada não consentida de seus pertences pessoais das ruas, as remoções forçadas dos lugares onde constroem suas moradias provisórias e também constantes revistas e maus-tratos sofridos principalmente pela aparência, condições de higiene e drogadição.

A SSP / DF oferece os seguintes serviços aos cidadãos, de acordo com o site oficial:

EMERGÊNCIA 190

Emergência da Polícia Militar do Distrito Federal.

DISQUE DENÚNCIA

Serviço prestado pela Secretaria de Segurança Pública, que funciona 24h por dia, de segunda a domingo. As denúncias podem ser anônimas.

OUIDORIA

A ouvidoria foi criada para como canal de reclamações contra a Central 190. Para a denúncia, solicita-se informar: nome da pessoa que ligou para a Central, data e hora da comunicação, endereço do fato e o número do telefone que utilizou.

ESPORTE À MEIA NOITE

É um programa comunitário da Secretaria de Segurança Pública, que tem como objetivo o desenvolvimento de atividades esportivas, como futebol de campo, futebol society, voleibol, basquetebol, tênis de mesa, dama e dominó. Também são desenvolvidas atividades culturais em parceria com a Secretaria de Cultura e cursos profissionalizantes em parceria com a Secretaria de Trabalho e os Centros de Desenvolvimento Social-CDS/FSS.

2.9. PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Seguridade Social está prevista na Constituição Federal de 1988 como um conjunto integrado de ações do Poder Público e da sociedade para assegurar o direito à Saúde, à Previdência e à Assistência Social. A Seguridade Social busca a construção de uma sociedade mais justa, igualitária, com a redução das desigualdades sociais e erradicação da pobreza.

A Previdência Social é um seguro para todo trabalhador contribuinte, garantindo aposentadorias por idade, invalidez, tempo de contribuição e em casos especiais, propiciando ainda auxílios por acidente, doença ou reclusão. A Previdência também prevê pensões por morte ou especiais, além de salário-família, salário-maternidade e assistência social (BPC-LOAS).

Segundo o Projeto Renovando a Cidadania (GATTI, 2011), as pessoas em situação de rua tem dificuldades para acessar os benefícios da Previdência Social:

- A maioria das pessoas em situação de rua trabalha/trabalhou no mercado informal. O acesso à Previdência, portanto, é dificultado. Além disso, a idade mínima para aposentadoria não condiz com a realidade das pessoas em situação de rua, que tem expectativa de vida menor do que a população de uma maneira geral;
- As pessoas em situação de rua, que contribuem para a Previdência

Social, têm dificuldades de acessar alguns de seus benefícios já que, para isso, dependem de laudos médicos e exames, aos quais não tem acesso garantido. (GATTI, 2011, p. 165)

Para que esse direito seja garantido, é importante que haja orientação de órgãos como a Defensoria Pública, o Centro POP, o Centro de Referência em Direitos Humanos, para auxiliar a pessoa em situação de rua nas agências do INSS.

2.10. DEFENSORIA PÚBLICA DO DF (DPDF)

O Departamento de Atividade Psicossocial (DAP) da Defensoria Pública do DF, em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (Sedest) e o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), construiu o projeto de Atenção à População em Situação de Rua com o intuito de garantir direitos sociais, resgate da autoestima e impulsionar novos projetos de vida, com base na Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009).

De acordo com o projeto, o que se busca é:

a viabilização de acesso à justiça ao grupo que, tradicionalmente, não tem condições de tutelar juridicamente seus direitos e interesses, bem como a busca pela solução de suas demandas.

Dando voz a população marginalizada e cumprindo de modo completo o disposto no artigo 5º, inciso LXXIV da Constituição Federal, que prevê a assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados. (Defensoria Pública do DF, 2012, p.03)

O projeto leva em conta a heterogeneidade da população em situação de rua, afirmando que este é um ponto desafiador e que exige cuidado por parte da Defensoria Pública e demais políticas públicas.

Em resumo, as ações do Projeto são, conforme adaptação do texto oficial:

A) Parceria entre a Defensoria Pública do DF (por meio do DAP), a SEDEST (por meio do NUASO) e o MNPR;

B) Identificação e mapeamento das áreas onde se encontram a população em situação de rua, junto do NUASO e MNPR;

C) Reuniões constantes entre as instituições parceiras (para traçar planos de trabalho, construção de instrumental, identificar necessidades, construção de material didático informativo para a população em situação de rua);

D) Aquisição de veículo tipo van para atendimento no perímetro territorial do DF;

E) Abordagem prévia com o NUASO, para identificação e perfil dos usuários;

F) Capacitação da equipe de trabalho;

G) Prestação de atendimento in loco pela Defensoria Pública do DF, sempre com a presença dos parceiros do NUASO e/ou MNPR;

H) Realizar atendimento in loco com os objetivos:

Facilitação do acesso à documentação civil básica, através de realização do Registro Tardio daqueles que nunca foram registrados. Realizar buscas em cartórios para obtenção de segunda via de certidões extraviadas, em qualquer unidade da federação. Concessão da gratuidade para emissão de segunda via de documentos de identidade e certidões de nascimento e casamento;

- Facilitar recebimento de denúncias de violência contra a população em situação de rua;
- Incentivar e apoiar a organização social e comunitária da população em situação de rua em Associações Cívicas, fomentando a sua participação nas instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;
- Verificar o preenchimento dos requisitos exigidos pelo INSS para a concessão de Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC-LOAS) aos idosos e deficientes, bem como a instrução de requerimento administrativo de tal benefício;
- Orientar e encaminhar os que preencherem os requisitos legais para

a habilitação e inscrição em programas assistenciais e de transferência de renda – como programas de habitação, Bolsa Família, Qualificopa, dentre outros;

- Formular requerimentos administrativos à Secretaria de Saúde do DF para a concessão de medicamentos e serviços de saúde para as pessoas em situação de rua que necessitarem, assim como o encaminhamento desses assistidos para o Núcleo de Assistência Jurídica da Defensoria para ajuizamento de ação judicial pertinente, quando os requerimentos administrativos não forem atendidos, tratando assim demandas referentes à falta de acesso à saúde.

- Regulamentação de eventuais situações jurídicas de egressos do sistema prisional, assim como de demandas de familiares das pessoas em situação de rua que se encontram no sistema prisional;

- Realizar cadastramento único para repassar às secretarias de trabalho e habitação, com o intuito de viabilizar a saída das ruas.

Os atendimentos realizados pela Defensoria Pública do DF acontecem semanalmente, em aproximadamente oito áreas (quatro em uma semana, quatro em outra), sendo que após 15 dias, a van retorna às quatro primeiras áreas já visitadas para conceder resposta à pessoa em situação de rua quanto às providências dos casos. As maiores demandas da população em situação

de rua identificadas até o momento são criminais (processos criminais e violência doméstica) e casos de crianças e adolescentes em situação de rua.

A equipe multidisciplinar que atua no projeto é composta por um Defensor Público; um representante do DAP; um representante da SEDEST e/ou do MNPR.

Uma das ações concretas desse projeto foi a constituição da Cartilha da Pessoa em Situação de Rua – Defensoria Pública do Distrito Federal, documento contendo uma página para preenchimento da identificação da pessoa em situação de rua, com espaço para colagem de uma foto 3x4, uma apresentação e parágrafos simples acerca dos direitos dos cidadãos, como a importância da documentação, segurança, saúde, educação, liberdade, moradia, assistência social e previdência social. Ao final, são listados os endereços, telefones e e-mails dos parceiros do projeto (Defensoria Pública, SEDEST e MNPR), e há um espaço para anotações gerais.



Figura 12 – Cartilha da Pessoa em Situação de Rua. Defensoria Pública do Distrito Federal. Páginas de Capa.

A cartilha se mostra informativa e encorajadora para a busca de direitos e a denúncia de violências ou preconceito. As perguntas diretas em suas primeiras páginas e a afirmação que “a Defensoria Pública do Distrito Federal vai te ajudar” carregam forte conteúdo simbólico que pode funcionar como um estofado e um alento para uma população tão violentada e marginalizada.

Ter a segurança de que algum organismo do Poder Judiciário poderá estar ao lado do indivíduo nas situações de violações de direitos, para além de um direito constitucional, é um estímulo e uma companhia imprescindível para a caminhada do processo de saída das ruas.

São importantes também as páginas que informam sobre a inclusão na previdência social, em benefícios socioassistenciais e em programas de moradia, direitos dos mais tardios a serem conquistados pela população em situação de rua. Desse modo, ter a Defensoria Pública ao lado para tais conquistas é um avanço do Estado brasileiro na construção da rede de atenção à pessoa que se encontra nas ruas.

Além da Cartilha da Pessoa em Situação de Rua, outra ação importante para a concretização de direitos é a parceria entre a Defensoria Pública do DF e a Polícia Civil, que se materializou pelo repasse de R\$ 21.000,00 da Defensoria Pública do DF para a Polícia Civil para a confecção de vias do Registro Geral (RG) após extravio. Nesta parceria, a equipe multidisciplinar da Defensoria Pública entrega um voucher⁰⁸, devidamente numerado e com marca d'água, que é preenchido no ato do atendimento pela Defensoria Pública e que deve ser “trocado” pelo usuário atendido nos postos da Polícia Civil, para a retirada da via do RG sem custo. Com a numeração dos vouchers, a equipe da Defensoria Pública sabe quais atendidos foram retirar seu RG e quais ainda não o fizeram, permitindo que a equipe possa ir ao seu encontro, ou acionar a rede de abordagem social para acompanhar os motivos pelos quais o indivíduo não utilizou o voucher. Tal controle não visa repreender ou pressionar o atendido, apenas acompanhar seu processo de atendimento e estimular o exercício da cidadania.



Figura 13 – Modelo do voucher fornecido pela Defensoria Pública do DF para troca por uma via do RG na Polícia Civil.

08. Voucher: palavra inglesa cujo significado é o “documento que comprova o pagamento e o direito a um serviço ou a um produto”. Fonte: Dicionário da Língua Portuguesa Priberam, disponível em: <http://www.priberam.pt/dlpo/Default.aspx?pal=voucher>

2.11. GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS

2.11.1. Centro de Referência em Direitos Humanos (CRDH)

Os Centros de Referência em Direitos Humanos (CRDH) nasceram com o objetivo de proporcionar à população pobre o acesso a serviços como assistência jurídica e documentação civil básica, atuando como órgãos de defesa, promoção e acesso à justiça e garantia de direitos. Os CRDH são apoiados pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR.

Segundo o site da SDH/PR, os objetivos, serviços prestados e público-alvo dos CRDH são os seguintes.

- Mobilizar, em torno de uma unidade física baseada no desenho universal de acessibilidade, instituições governamentais, não governamentais e particulares com o objetivo de gerar conhecimento, propor políticas públicas e desenvolver ações de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos de modo a efetivar o Programa Nacional de Direitos Humanos 3 – PNDH - 3
- Desenvolver capacidades, promovendo o empoderamento / pertencimento a uma comunidade e o exercício da cidadania. Os Centros de Referência, ao implementar ações que tem como base a cultura dos Direitos Humanos,

como direitos adquiridos que devem ser assegurados plenamente na linha de dar condições para que as pessoas, em todas as fases da sua vida, possam estar resguardadas e desenvolver suas potencialidades humanas e sociais, pretendem levar as pessoas encontrarem projetos de vida, visões de mundo, praticar sociabilidades diferentes daquelas apontadas naturalmente pela vida cotidiana. Essa ações devem apontar valores e linguagens capazes de atrair àqueles que são o público alvo, para uma realidade marcada pela autoestima, pertencimento, dignidade e valorização individual e coletiva.

Os Centros de Referência em Direitos Humanos prestam, fundamentalmente, os seguintes serviços:

- informações sobre direitos e serviços; consiste na disseminação de informações junto à população sobre seus direitos e deveres enquanto cidadão.
- atendimento jurídico, social e psicológico: consiste na prestação de assistência, orientação, encaminhamento e acompanhamento jurídico, social, antropológico e psicológico, compreendendo desde uma simples orientação até a propositura de ação judicial. Manterá articulação frequente com o Disque 100 da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR.
- capacitação em direitos humanos:

consiste na formação e capacitação em Direitos Humanos e Cidadania de lideranças locais, agentes públicos e estudantes, capacitando-as como “agentes de cidadania”.

- produção de conhecimento: consiste na geração, produção, difusão, fomento e disponibilização de conhecimentos em Direitos Humanos, por meio de publicações, vídeos, cartazes, banners, folders, mídias digital, etc. A ação de capacitação em Direitos Humanos estará direcionada à Produção de conhecimento e terá interface com as instituições públicas de ensino.

- mediação de conflitos: consiste na busca de soluções pacíficas como forma de resolução dos conflitos, com o objetivo de obter um acordo satisfatório entre as partes.

- apoio: consiste na assessoria da formulação de desenvolvimento de projetos locais, articulando entidades, órgãos públicos e instituições conveniadas na área de abrangência do Projeto.

- articulação: consiste na articulação dos diversos atores públicos e dos movimentos sociais na construção de uma rede que permitirá trocas de experiências e conhecimentos.

Os CRDH têm como público-alvo crianças e adolescentes, idosos, lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT), populações quilombolas, ribeirinhos,

pessoas em situação de rua, pessoas com deficiência, pessoas atingidas por hanseníase, catadores, vítimas de intolerância religiosa, e preconceito racial, indígenas, mulheres vítimas de violência e preconceito, trabalho escravo, ciganos, pessoas em vulnerabilidade social e econômica, atores de governos públicos, educadores e profissionais do sistema educacional, beneficiários de programas sociais, lideranças em Direitos Humanos e movimentos sociais, egressos do sistema prisional, profissionais do sexo, refugiados ambientais, vítimas de xenofobia, vítimas de conflitos agrários, pessoas em sofrimento psíquico, população carcerária e familiares, testemunhas, ou seja, todas as vítimas do preconceito, da discriminação, intolerância, desrespeito, abusos e maus tratos, negligência e abandono.

No DF, há um CRDH que pode ser acessado pela população em situação de rua e pela rede de atendimentos. No site do órgão, estão descritos os serviços ofertados, endereços e um resumo dos principais serviços públicos que a população pode acessar, assim como esclarecimento sobre vários direitos dos cidadãos.

2.11.2. Centro de Referência em Direitos Humanos do Distrito Federal

A equipe do CRDH-DF conta com: coordenadora, advogada, assistente social, jornalista, psicólogo, assistente de projeto, web designer e diagramador, e dois atendentes.

As principais demandas e queixas da população em situação de rua atendidas pelo CRDH-DF, de acordo com a equipe, são:

- Dificuldade de acesso aos programas de saúde;
- Violência dos agentes da Segurança Pública;
- Visto para estrangeiros;
- Benefício de Prestação Continuada – BPC;
- Dificuldades na permanência nos serviços de acolhimento (albergues), principalmente devido à religiosidade das entidades;
- Crianças e adolescentes em situação de rua sendo violados/explorados;
- Serviço de Acolhimento da SEDEST, chamado de Albercon.

Segundo a equipe, o serviço oferecido pelo CRDH-DF funciona como alinhavador da rede de atendimentos, isto é, a equipe articula a rede necessária para cada pessoa e oferece orientação sobre promoção de Direitos Humanos. O CRDH-DF funciona, assim, como uma ponte entre a pessoa atendida e a rede de serviços.

Para a população em situação de rua, o contato inicial para a maioria das demandas é o Centro Pop e/ou hospital público nos casos de saúde. Também fazem contato com Varas de Execução Penal, estabelecem parcerias e

realizam encaminhamentos.

O fluxo do atendimento para quem chega geralmente segue a partir de um atendimento inicial, orientação e encaminhamento.

O CRDH-DF possui convênio com algumas faculdades de Direito para orientação jurídica.

Ainda existem dificuldades com a legitimidade do CRDH-DF perante alguns órgãos públicos e entidades privadas, principalmente o INSS. A dificuldade no estabelecimento da legitimidade também revela a necessidade de campanhas e de a rede de serviços do DF compreender o papel do CRDH-DF, fazendo uso de seus serviços e estimulando a população em situação de rua a buscar orientação no CRDH-DF.

2.11.3. Disque Direitos Humanos da Mulher

O Governo do Distrito Federal dispõe de um atendimento para denúncia direta de violência contra as mulheres, gratuito, o Disque 156 (opção 6).

2.11.4. Disque Direitos Humanos (SDH/PR)

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República disponibiliza o canal gratuito Disque 100 para denúncia de violação de Direitos Humanos. O Disque 100 atende casos de violência contra crianças e adolescentes, mulheres, pessoas em situação

de rua, idosos, gays, lésbicas, travestis, transexuais, negros, ou por preconceito por nacionalidade, região do país, sotaque, pobreza, condição social e deficiência.

2.11.5. Conselhos tutelares

Os conselhos tutelares atendem casos de violação de direitos das crianças e adolescentes.

Estes órgãos visam garantir o efetivo exercício dos serviços públicos direcionados para este segmento, mas não devem ser confundidos ou categorizados como executores de programas de atendimento. Seu dever é zelar pelos direitos da criança e do adolescente, garantindo-lhes o real atendimento à suas demandas.

Segundo Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu Art. 131 - “O Conselho Tutelar é um órgão permanente e autônomo, não-jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei”.

2.12. TRABALHO

A questão do trabalho, ou a falta dele, é uma das molas propulsoras da situação de rua. Na sociedade em que vivemos, o trabalho é a principal fonte de renda, portanto de sobrevivência. No entanto, historicamente não há postos de emprego para todos, gerando imensa disputa no mercado de trabalho e condicionando alguns milhões

a ocuparem um exército de reserva pronto para ganhar baixos salários e o lumpen-proletariado, que dificilmente ocupará lugar na sociedade do trabalho e emprego. Para Silva (2006), a população em situação de rua ocupa a posição de lumpen-proletariado, conforme apresentado anteriormente.

Com relação ao trabalho e a renda, os dados do Projeto Renovando a Cidadania (GATTI, 2011) apontam que:

- 55,7% dos adultos em situação de rua já trabalharam com carteira assinada, contudo, apenas 5,6% estão trabalhando atualmente nesta condição. Um número elevado de indivíduos pesquisados nunca trabalhou com carteira registrada: 38,7%. Dos que já tiveram registro, 51,6% fizeram parte do mercado de trabalho formal apenas durante um período de até 6 anos. O alto número de adultos em situação de rua no mercado informal de trabalho inibe a proteção previdenciária para este segmento social.
- 74,6% dos adultos em situação de rua não têm, atualmente, acesso a nenhuma política social. Dos que têm esse acesso, 19,8% utilizam os restaurantes comunitários do GDF;
- 15,2% recebem os benefícios do Programa Bolsa Família; 6,8% são aposentados e 4,6% recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Dos que não tem acesso, 29,3% declararam que nunca procuraram;

22,4%, desconhecem os benefícios e, 22,1%, afirmam que não têm acesso por falta de prioridade ou interesse governamental. A (des)proteção social deste grupo populacional fica clara nesta questão: as pessoas em situação de rua deveriam ser alvo privilegiado dos programas, serviços e benefícios governamentais, já que possuem o perfil dos grupos focalizados para cobertura de tais ações. O não atendimento deste segmento social comprova que este é um grupo marginalizado dentro de outro grupo que já está à margem da sociedade capitalista, não tendo sequer seus direitos mais básicos, como o de ir, vir e permanecer, garantidos. A falta de informação sobre as políticas e programas sociais revela grave falha dos governos em todas as suas esferas, já que é este que deve ir em busca da população, garantido a cobertura e a proteção de todos que necessitam.

- De acordo com os números encontrados, 0,7% dos adultos em situação de rua tem rendimento familiar mensal de até R\$70,00; 32,2%, de R\$71,00 a R\$300,00 e 44,1% de R\$301,00 a R\$600,00. Somente 9,9% tem rendimento familiar mensal superior a R\$1.000,00. O Distrito Federal é, reconhecidamente, uma das Unidades da Federação (UF) com mais alto custo de vida: transporte, habitação, alimentação e vestuário são particularmente caros nesta UF, quando comparada a outros Estados brasileiros. A título de exemplo, de

acordo com dados do DIEESE (2011), o valor da cesta básica em Brasília, em setembro de 2011, era de R\$ 244,24, o que corresponde a até 81% da renda familiar mensal de 44,1% dos adultos em situação de rua do DF. Para outros 32,9%, o rendimento familiar mensal é quase totalmente comprometido – quando não totalmente – apenas com alimentação. Esta questão demonstra também que a ideia propagada de que a maior parte dos flanelinhas e catadores de material reciclável em situação de rua e pedintes recebem, individualmente, mais de R\$ 1.000,00 mensais, é equivocada. Mais de 90% do total de adultos em situação de rua pesquisados recebe menos do que este valor somando todos os membros da família.

- A população adulta em situação de rua do Distrito Federal é, contrariando o senso comum, composta por trabalhadores: 21,3% guardam ou lavam carros; 19,3% se ocupam da catação ou reciclagem de materiais; 12,3%, da construção civil. Apenas 10,6% pedem esmolas e somente 0,5% tem na prostituição sua principal fonte de renda. Após a leitura deste dado nos três bancos pesquisados (crianças, adolescentes e adultos) fica demonstrado que denominar este grupo social de mendigos é cair em grave erro conceitual e propagar informações infundadas de maneira irresponsável e preconceituosa.

(GATTI, 2011, p. 89-94)

De acordo com as informações do site oficial da Secretaria de Trabalho do DF, são oferecidos serviços em Agências do Trabalhador para cadastramento e divulgação de vagas de emprego e alguns programas onde a população em situação de rua pode ser inserida, conforme disposto abaixo:

PROGRAMA + AUTONOMIA

A Secretaria de Trabalho do DF oferece cursos de formação e capacitação para pessoas que queiram trabalhar como autônomos. Podem participar pessoas com mais de 18 anos, que morem no DF e possuam a escolaridade exigida pelo curso escolhido. Os alunos recebem vale-transporte, alimentação, material didático completo, seguro de vida, uniforme e encaminhamento para o mercado.

Cursos Gratuitos: Cabeleireiro, Cuidador de Idosos, Cozinheiro e Padeiro.

AGÊNCIA VIRTUAL DO TRABALHADOR

É um canal virtual de acesso às informações sobre os programas de qualificação e microcrédito oferecidos pela Secretaria de Trabalho do DF. O cadastro pode ser feito no site www.agenciavirtual.df.gov.br

PLANSEQ

Artesanato: cursos e capacitações para quem já é artesão. Os alunos que concluírem os cursos terão direito à Carteira do Artesão, facilitando a comercialização dos produtos.

Empreendedorismo: curso de

capacitação para quem deseja ter o próprio negócio.

Podem participar moradores do DF, a partir de 16 anos, com ou sem experiência na área, e não é exigida escolaridade. Cursos de artesanato, argila, bordado a mão e confecção de peças

Comerciante Varejista: curso para montar um negócio ou melhorar a gestão da própria microempresa (para clientes do programa de Microcrédito, Próspera, moradores do DF, a partir dos 18 anos, sem escolaridade exigida).

PROGRAMA ARTESANATO

Programa Artesanato realiza:

- Cadastramento dos artesãos do DF e emissão da Carteira do Artesão;

- Incentivo à comercialização dos produtos artesanais em feiras e exposições locais, nacionais e internacionais;

- Qualificação de artesãos em cursos e oficinas de aperfeiçoamento profissional, seminários e workshop;

- Encaminhamento para o acesso à linha de crédito assistido;

- Estímulo à organização de associações e cooperativas.

PLANTEQ

O Plano Territorial de Qualificação –

PlanTeQ – é voltado para a qualificação social e profissional de jovens e adultos que vivem em um determinado território.

Quem pode participar:

- Moradores do DF a partir dos 18 anos que estejam cursando ou já tenham concluído o ensino médio podem concorrer a uma vaga para os cursos de Cobrador(a) de Transporte Coletivo, Despachante de Tráfego ou Bilheteiro(a) de Transporte Coletivo.

- Moradores do DF a partir de 21 anos que tenham concluído o ensino fundamental (8ª série) e possuam carteira de habilitação categorias D ou E podem concorrer a uma vaga para Motorista de Transporte Coletivo.

Benefícios

- Auxílio-transporte; alimentação (lanche); material didático; uniforme; seguro de vida; atendimentos fisioterápicos, psicológicos e odontológicos preventivos, além do acesso ao clube para recreação.

PROSPERA

Programa de microcrédito produtivo orientado da Secretaria de Trabalho do Distrito Federal, proporcionando geração de renda.

QUALIFICOPA

Programa de qualificação profissional promovido pela Secretaria de Trabalho, que oferece cursos de formação e capacitação em vários setores.

Quem pode participar: maiores de 18 anos, residentes do DF e que tenham a escolaridade exigida pelo curso.

Cursos oferecidos (todos com módulo de inglês): Informática básica; Organização de eventos; Operador de caixa; Montagem e manutenção de micro; Assistente Administrativo; Telemarketing; Garçom; Camareira; Vendedor; Supervisor de hospedagem; Webdesigner.

Benefícios: os cursos são gratuitos, possuem módulo de inglês e os alunos recebem vale-transporte, alimentação, material didático completo, seguro de vida e uniforme.

2.13. HABITAÇÃO

A questão habitacional é urgente na pauta de ações para a população em situação de rua, e no Brasil, é uma das políticas que menos chegam à população pobre em geral. De acordo com a Política Nacional de Habitação (2004), a dívida social que o Brasil tem em relação à habitação é enorme.

No documento, há um pacto para pagamento dessa dívida social, onde está ressaltado que:

As desigualdades sociais e a concentração de renda, características da sociedade brasileira, se manifestam fisicamente nos espaços segregados das nossas cidades. Nelas, as

carências habitacionais constituem, talvez, o maior problema: a falta de moradia digna para população mais carente, que responde por 92% do déficit habitacional brasileiro.

Para enfrentar esse quadro, é preciso mais do que recursos financeiros – importantíssimos – ou simplesmente vontade política. É necessário planejar, enfrentar o problema no tempo, estabelecer pactos para a busca de soluções. (BRASIL, 2004, p. 07)

A cidade, como vimos anteriormente, é um espaço de conflitos onde cada um vale pelo lugar em que vive (PENTEADO, 2012). O preço da terra e o ordenamento urbano ditam o acesso aos serviços públicos e privados de cada família, gerando aumento ou redução da pobreza de acordo com os recursos oferecidos em cada lugar. A disputa pelo território, a guerra dos lugares e sua competitividade colocam o cidadão como refém de um jogo de mercado da especulação imobiliária, das remoções para grandes empreendimentos e da periferização da pobreza considerado quase como natural.

Nesse jogo de interesses pelos lugares da cidade, a população em situação de rua é alvo primeiro, sofrendo o embate entre as políticas urbanas e as políticas sociais em seus corpos, muitas vezes violentados física e moralmente.

O termo que une a diversidade de pessoas que está em situação de rua é justamente a falta de moradia convencional, ou seja, independente do motivo, das

dificuldades, das histórias familiares, da cor, raça, orientação sexual, o que unifica a população em situação de rua é o estar na rua, sem um endereço fixo.

Essas pessoas habitam as ruas – lugar público, de trânsito e passagem, de convivência e manifestações. E é justamente o termo “moradia”, ou a falta dela, que simboliza toda uma população à margem de tantos outros direitos de cidadania. O estar sem moradia une uma população, a classifica e a ela são destinadas tanto ações assistencialistas, como políticas públicas e ações privadas. (MORETO, 2012, p. 129)

É urgente e indispensável que políticas efetivas de habitação sejam pensadas e concretizadas para todos.

3. MOVIMENTO NACIONAL DA POPULAÇÃO DE RUA

O Movimento Nacional da População de Rua – MNPR surgiu em 2005, após a chacina de pessoas em situação de rua em São Paulo, e tem atuação na luta pelas garantias de direitos dessa população, possuindo, inclusive, assento no Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP RUA Nacional) e no Comitê Intersetorial de Acompanhamento

e Monitoramento da Política para Inclusão Social da População em Situação de Rua do Distrito Federal (CIAMP RUA/DF).

O MNPR está diretamente envolvido com a criação da recém-inaugurada Escola de Formação Permanente para o Protagonismo do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, concebida em parceria com o Grupo Violes/UnB (grupo de pesquisa sobre violência, tráfico de pessoas no contexto da exploração sexual/comercial de mulheres, crianças e adolescentes), lançada em julho de 2013.

Segundo o MNPR-DF, as pessoas em situação de rua tem dificuldade de acesso à rede de serviços do DF, principalmente no que concerne à saúde, habitação, trabalho e renda e educação, sendo destacado o preconceito e o descaso de muitos profissionais no atendimento.

Segundo o Projeto Renovando a Cidadania (GATTI, 2011):

A maioria da população adulta em situação de rua desconhece os principais movimentos sociais ligados à sua realidade. O movimento social mais conhecido por este grupo é o Movimento dos Sem-Terra (MST). Este fato pode ser explicado pela grande repercussão que este movimento social tem na mídia brasileira. O Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), por sua vez, é o mais desconhecido entre os pesquisados. Os dados sobre

a participação nestes movimentos são ainda mais pessimistas: em média, 82,2% não fazem parte de nenhum dos movimentos citados. O fato de desconhecerem e não participarem do MNPR, movimento que os representa e luta pelos seus direitos, dificulta a identificação destes indivíduos como grupo social, composto por cidadãos detentores de direitos. (GATTI, 2011, p. 109)

Visto os dados coletados pela pesquisa da UnB, seriam interessantes ações do MNPR em direção àqueles que desconhecem sua existência e bandeiras, a fim de fortalecer o Movimento e alcançar mais membros, ganhando legitimidade e possibilitando maior escuta às necessidades da população em situação de rua.

A participação do MNPR, como representante da sociedade civil organizada, nos comitês intersetoriais, nos conselhos distritais, estaduais, municipais e nacional, dá visibilidade a essa população e coloca em pauta suas reivindicações, forçando o poder público e a sociedade civil em geral a lidar com o fenômeno da população em situação de rua e encontrar políticas adequadas para garantia de sua cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENJAMIN, Walter. Sobre Arte, Técnica, Linguagem e Política. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 1992.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

_____. Decreto-Lei nº 7.053/2009, de 23 de dezembro de 2009. Política Nacional para a População em Situação de Rua. Brasília, 2009b.

_____. Defensoria Pública do Distrito Federal. Carta de Serviços da Defensoria Pública do Distrito Federal. DPDF, Brasília, Edição 2013. Versão única. 40 p. Disponível em: http://www.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2013/03/carta_de_servicos_dp_df.pdf. Site visitado pela última vez em 06 maio 2013.

_____. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm

_____. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de

1993. Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm

_____. Lei nº 12.435/2011, que altera a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, 2011a.

_____. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80.htm

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Manual sobre o cuidado à saúde junto a população em situação de rua. Brasília, Ministério da Saúde, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social – MDS. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB-RH. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria

Nacional de Assistência Social - MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e Meta Instituto de Pesquisa e Opinião. Pesquisa Nacional sobre a População de Rua. Sumário Executivo. Brasília, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social – MDS. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/ 2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. “Inclusão das pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal”. SUAS e População em Situação de Rua. Volume I. Brasília: Gráfica e Editora Brasil LTDA, 2011a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. “Perguntas e respostas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP.” SUAS e População em Situação de Rua. Volume II. Brasília:

Gráfica e Editora Brasil LTDA, 2011b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. “Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP.” SUAS e População em Situação de Rua. Volume III. Brasília: Gráfica e Editora Brasil LTDA, 2011c.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social - MDS. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, Brasília, 2009a.

_____. Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH – 3). Brasília: SDH/PR, 2010.

_____. Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República. Revista Direitos Humanos. Nº 08. Janeiro 2012.

CASTELLS, Manuel (1998). Hacia el estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In: SEMINÁRIO SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO. Brasília, 1998.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas. São Paulo, Cortez, 2007.

COSTA, Daniel De Lucca Reis. A rua em movimento. Experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

DaMATTÁ, Roberto. A casa e a rua. 4.ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Guanabara, 1991.

DEFENSORIA PÚBLICA do Distrito Federal. Projeto Atenção à População em Situação de Rua. Brasília, 2012.

FERREIRA, Tânia. Os meninos e a rua; uma interpelação à psicanálise. Belo Horizonte, MG: Autêntica/FUMEC, 2001.

FERRO, Maria Carolina Tiraboschi. "Política

Nacional para a População em Situação de Rua: o protagonismo dos invisibilizados." In: Revista Direitos Humanos, Nº 08. Secretaria Nacional de Direitos Humanos da Presidência da República. Janeiro 2012.

FRANGELA, Simone. Corpos Urbanos Errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo. 1ª edição. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2009.

_____. "Capitães do Asfalto": a itinerância como construtora da sociabilidade de meninos e meninas "de rua" em Campinas. Dissertação de mestrado. Departamento de Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1996.

FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. Pedagogia da Autonomia: Saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. Ação cultural para a liberdade e outros escritos. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

GATTI, Bruna Papaiz; PEREIRA, Camila Potyara (Orgs.). Projeto Renovando a Cidadania: pesquisa sobre a população em situação de rua do Distrito Federal. Brasília: Gráfica Executiva, 2011.

GREGORI, Maria Filomena. Viração: experiências de meninos nas ruas. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

IBRASE – Instituto Brasileiro de Estudos da Economia Regional. A economia do Distrito Federal – um estudo analítico dos últimos 10 anos. Brasília: Bárbara Bela Editora Gráfica, 2004. Disponível em: <http://corecondf.org.br/corecondf/files/2012/03/ibrase.pdf>

LANCETTI, Antonio. Clínica Peripatética. São Paulo: Hucitec, 2008.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITÃO, F. (org). [et al.] Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 2009.

MALFITANO, Ana Paula S. A tessitura da rede: Entre pontos e espaços. Políticas e

programas sociais de atenção à juventude – a situação de rua em Campinas, SP. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo, 2008;

MELGAÇO, Lucas de Melo. Securitização Urbana: da psicosfera do medo à tecnoesfera da segurança. Tese apresentada ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

_____. A cidade e a negação do outro. Com Ciência – Revista eletrônica de jornalismo científico, nº 118 - 10/05/2010, in: <http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=56&id=709>

MORETO, Marina. A educação e a arte nos entrelugares da rua – uma história de educadores e meninos de rua. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. 2011.

_____. A educação e a arte nos entrelugares da rua. Educação Temática Digital. Campinas, v.12, n.2, p.122-137, jan./jun. 2011. Disponível em: http://www.fae.unicamp.br/revista/index.php/etd/article/view/2304/pdf_76

PENTEADO, Ana T. C. & MORETO, M. A. Interação de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua com a Casa Guadalupana e com a Rua. Artigo apresentado no VIII Simpósio CEFAS e Jornada FLAPAG. 2007. In http://www.cefias.com.br/publicacoes/VIII_simposio.pdf p. 147- 156

PENTEADO, Ana T. C. Crianças e Adolescentes em Situação de Rua: desafios à convivência familiar e comunitária. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, 2004.

_____. A circulação de crianças e adolescentes em situação de rua e a rede de serviços na cidade de Campinas / SP: possibilidades e limitações das políticas sociais. Monografia de curso de especialização apresentada ao Departamento de Serviço Social - SER/IH da Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

_____. Crianças e adolescentes em situação de rua, políticas sociais e urbanas: Os diferentes usos do território da cidade de Campinas/SP – Brasil. Artigo apresentado no “SecondInternationalConferenceof Young UrbanResearchers”, Lisboa / Portugal. Disponível em: <http://conferencias.cies>.

iscte.pt/index.php/icyurb/sicyurb/paper/viewFile/306/66

_____. Urbanização e usos do território: as crianças e adolescentes em situação de rua na cidade de Campinas Dissertação de Mestrado - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012.

PERISSÉ, Gabriel. Estética e Educação. Belo Horizonte, Autêntica Editora, 2009.

SENNETT, Richard. O Artífice. Rio de Janeiro: Record, 2009.

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço: Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

_____. Por uma outra globalização. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. O espaço do cidadão. 7 edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

_____. A urbanização brasileira. São Paulo: Edusp, 2009 [1993].

SILVA, Maria Lucia Lopes da. Mudanças recentes no mundo do trabalho e o

fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005. 2006. 220 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira [et al.]. A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 1985.

VIEIRA, MAC; BEZERRA, EMR; ROSA, CMM. População de Rua - quem é, como vive, como é vista. São Paulo, Hucitec, 1994.

WHITAKER, Francisco (1998). Redes: uma estrutura alternativa de organização. Disponível em: http://inforum.insite.com.br/arquivos/2591/estrutura_alternativa_organizacao.PDF. Visitado em 19/01/2012.

WINNICOTT, D. W. O Brincar e a realidade. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

_____. Natureza Humana. Rio de Janeiro: Imago, 1990.

_____. Explorações Psicanalíticas. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

_____. Privação e Delinquência. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

II. POPULAÇÃO SEM-ABRIGO: A ABORDAGEM EUROPEIA

1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, SOCIAL E POLÍTICA DO FENÔMENO SEM-ABRIGO

1.1. A IMPORTÂNCIA DO FENÔMENO E SUAS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS

“A situação dos sem-abrigo é uma das formas mais extremas de Exclusão Social, por vezes uma das mais visíveis, aquela em que o caráter de privação múltipla é patente e que contrasta fortemente com o meio ambiente em que se apresenta. Não é o sem-abrigo que habita a rua, é esta que habita o sem-abrigo. (Costa, 1999 cit in Martins, 2007)

A abordagem do fenômeno da população sem-abrigo reveste-se de um

caráter de intervenção urgente e prioritário, na medida em que se trata de um fenômeno extremo de manifestação de pobreza e exclusão social que resulta, em última instância, em uma significativa perda de potencial humano.

De forma paradoxal, a população sem-abrigo é desde logo excluída da noção entre público e privado, na medida em que o espaço público é também o seu espaço privado e vice-versa. Neste sentido, abordar esta população enquanto um fenômeno de exclusão e de intervenção prioritária é reconhecer a importância de trabalhar com aqueles que estão longe de usufruir do que por direito pertence a todos, na medida em que se veem privados de muitas das condições de acesso ao que é assumido como público.



A situação extrema que representa o fenômeno das pessoas sem-abrigo tem como principal desafio a dificuldade de sua (re)integração (de que forma, com que meios, a partir de que tipo de organizações, com que prioridades) devido às múltiplas dificuldades e privações de que são alvo, sejam elas físicas, mentais, de empregabilidade e de competências sociais. As consequências, a longo prazo, da vivência deste fenômeno são, em algumas situações, quase irreversíveis. As pessoas sem-abrigo na União Europeia apresentam frequentemente uma mais baixa esperança de vida, cerca de 30 anos inferior à da população geral, situando-se nos 40 anos⁰⁹. Os problemas de saúde assumem uma forte ligação com o fenômeno em análise. A exposição à falta de condições de vida básicas, nomeadamente sanitárias e a contextos sobrepovoados, torna estas pessoas mais vulneráveis à doença e à violência. São frequentes casos de pessoas com transtorno mental, com vulnerabilidades físicas diversas decorrentes de um envelhecimento precoce, com problemas de saúde como doenças respiratórias e cardiovasculares, além de situações de drogadição. A potencial ou aparente irreversibilidade do problema espelha-se igualmente na maior propensão para tentativas de suicídio por parte da população sem-abrigo¹⁰.

Quando falamos da situação extrema de exclusão social das pessoas sem-abrigo, temos de ter em conta o seu acesso limitado

09. Relatório Conjunto sobre Proteção e Inclusão Sociais (Joint Report on Social Protection and Social Inclusion), 2010 cit in Comissão Europeia, 2013.

10. Embora não seja possível obter dados concretos sobre este assunto, devido ao fato de não existirem quaisquer tipos de estatísticas oficiais sobre este assunto.

a um conjunto vasto de serviços, desde logo de saúde e sociais. As pessoas sem-abrigo estão assim privadas do exercício de direitos humanos e civis básicos. Sua participação em sociedade é restringida por múltiplas barreiras que se colocam no acesso (ou regresso) ao trabalho. Ao nível pessoal, em diversos casos enfrentam vulnerabilidades físicas e mentais já referidas, uma reduzida experiência de trabalho, baixos níveis de alfabetização e falta de competências relevantes. Ao nível social, destaca-se uma falta de recursos de suporte, designadamente laços familiares, amigos e redes de contatos, uma causa e consequência da própria situação de rua.

O fato de não ter uma morada fixa dificulta o acesso e prática de hábitos normalizados de higiene e os necessários cuidados de imagem essenciais à procura e à manutenção de um emprego, o qual se torna também um objetivo dificultado pelas limitações de acesso a serviços básicos como os de transporte, saúde e cuidados à infância. O desemprego de longa duração é assim uma realidade de grande parte das pessoas sem-abrigo, cujas fontes de rendimento muitas vezes provêm de apoios sociais e caridade. Trata-se de um autêntico círculo vicioso, ou seja, sem abordagens integradas e intersetoriais, impede-se permanentemente qualquer possibilidade de concretizar uma plena inclusão, o que acaba colocando igualmente em risco de fracasso as iniciativas setoriais.

Aos custos sociais e humanos de tal fenômeno acrescentam ainda os custos económicos¹¹, uma linguagem predominante

11. Um estudo australiano citado no documento de trabalho relativo ao

nos dias de hoje e que tem constituído um dos elementos para certa mudança de paradigma na intervenção social e nas políticas públicas para fazer face a este fenômeno. Alguns estudos apontam, nomeadamente, para os custos no âmbito da justiça e saúde. Esta população recorre frequentemente a apoios judiciais complexos e de longa duração e, pela sua vulnerabilidade física, acima referida, são usuários frequentes de apoios de saúde tendencialmente mais dispendiosos, como é o caso dos cuidados médicos de emergência. A estas questões acrescentam ainda os custos para o Estado de Bem Estar, decorrentes da não participação com impostos dada a não integração destas pessoas no mercado laboral.

Em uma sociedade onde, para concretizar os Direitos Humanos, é fundamental que as pessoas sejam mais do que números, importa atentar num argumento exemplificativo que, sendo expresso em números, revela a importância de investir em oportunidades para as pessoas sem-abrigo. Um estudo alemão apontou que cada 1 € investido na prevenção do fenômeno sem-abrigo, cerca de 2,2 € são poupados em outros domínios¹².

fenômeno sem-abrigo do Pacote de Investimento Social, aponta para que uma pessoa em situação de rua custa à sociedade australiana entre \$700.000 a \$4.5 milhões de dólares (E. Baldry, L. Dowse, McCausland and M. Clarence: Report on the lifecourse institutional costs of homelessness for vulnerable groups, Australia, May 2012).

12. J. van Leerdam: Cost-benefit analysis of tackling homelessness in the Netherlands. CEBEON, 2011. Estudo citado no documento de trabalho relativo ao fenômeno sem-abrigo do Pacote de Investimento Social (Comissão Europeia, 2013).

1.2. O SURGIMENTO DO FENÔMENO

Não é consenso o momento em que surge este fenômeno. A depender de qual conceito adotamos, e do contexto em que nos encontramos, podemos recuar à época da Revolução Industrial e às suas consequências em meados do século XIX, particularmente na Inglaterra, ou partir de uma origem relativamente mais recente, que remonta a 1973 e às consequências daquela que ficou conhecida como crise petrolífera.

Seria interessante partir do período da Revolução Industrial, pois demonstraria que, apesar de distantes no tempo, não estamos atualmente tão distantes das consequências desse mesmo tempo. No entanto, e porque é na sequência da crise petrolífera que a Europa irá “acordar” para o fenômeno da pobreza e para a sua presença nesse continente, importa colocarmos o ponto de partida nesse período, momento no qual começarão a se esboçar e concretizar ações estratégicas para lhe fazer face.

Como analisamos previamente, o fenômeno das pessoas sem-abrigo é, simultaneamente, uma consequência e uma causa de diferentes faces da exclusão social extrema. Koegel et al., (cit. por Sousa & Almeida, 2001) argumentam que o aparecimento de pessoas sem-abrigo está intrinsecamente ligado às políticas que afetam negativamente o bem-estar das famílias, particularmente das mais pobres. Isto inclui as políticas relacionadas com a distribuição de rendimentos, com a habitação, com o emprego, com a educação, com o abuso de substâncias e com a saúde mental.



A prioridade de intervenção neste fenômeno justifica-se atualmente pelo claro crescimento que ele tem vindo a assumir, mas importa igualmente conhecer a forma como ele está presente nas abordagens estratégicas e políticas.

O fenômeno das pessoas sem-abrigo está presente nas declarações políticas mais universais enquanto direito à habitação até as declarações mais atuais que o compreendem como um fenômeno que implica uma abordagem pluridimensional e integrada, que ultrapassa a questão exclusivamente de ausência de habitação, implicando a definição de estratégias específicas.

Na sequência da evolução dos programas europeus de Luta contra a Pobreza e Exclusão Social, particularmente desde a crise dos anos 70, a Comissão Europeia começa a reconhecer que o fenômeno dos sem-abrigo é uma questão complexa, pois não diz respeito exclusivamente a uma ausência de habitação mas a múltiplos problemas, que os arrastam para uma espiral de pobreza¹³. Esta evolução da abordagem estratégica e política ao fenômeno das pessoas sem-abrigo é reveladora da mudança de paradigma em

13. Tal situação conduzirá a Comissão Europeia a afirmar recentemente que "é essencial não focar apenas nas pessoas que vivem na rua, mas considerar o fenômeno dos sem-abrigo numa perspectiva mais abrangente" (Comissão Europeia, 2003 cit in Comissão Europeia, 2013).

que já não é suficiente providenciar uma solução meramente assistencial e de redução de riscos, em que abrigos disponibilizam cama e comida, mas sim uma preocupação de criar estruturas que possam conferir ao ser humano que se encontra nesta situação o exercício pleno da cidadania de acordo com as suas reais capacidades, as quais podem ser alvo de potenciação. Por outras palavras, aquilo que era solução (abrigo e proteção básica) deixa de ser um fim e passa a ser um instrumento.

1.3. PRINCIPAIS INICIATIVAS ESTRATÉGICAS E PRIORIDADES DE INTERVENÇÃO

Na sequência do Conselho Europeu de Nice em 2000, passaram a ser definidos Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI), com o objetivo de "criar políticas destinadas a evitar rupturas de existência suscetíveis de conduzir a situações de exclusão social, nomeadamente no que se refere a casos de sobre-endividamento, exclusão escolar ou perda de habitação".¹⁴

O fenômeno dos sem-abrigo foi tratado pela primeira vez como tema prioritário no Relatório Conjunto sobre Proteção Social e Inclusão Social, apresentado em 2005 pela Comissão Europeia. No mesmo ano, também o Conselho Europeu de Ministros do Emprego e Política Social (EPSCO) considerou o fenômeno como prioritário.

14. Cit in Instituto da Segurança Social, IP (2009).

Entre 2001 e 2010, os relatórios conjuntos da Comissão Europeia sobre os PNAI, acima referidos, têm vindo a identificar o fenômeno dos sem-abrigo e as políticas dirigidas a este como uma das prioridades em quase todos os países. Destaca-se o relatório de 2007, que identifica o fenômeno sem-abrigo e exclusão habitacional como um dos três principais desafios no âmbito da proteção social e da inclusão social. Da mesma forma, o Parlamento Europeu tem reivindicado a adoção de medidas urgentes para abordar o fenômeno, entre as quais se destaca, em março de 2008, a aprovação de uma declaração escrita, na qual os Estados se comprometiam a criar condições para solucionar a situação das pessoas sem-abrigo até 2015.

Em 2009, o Relatório Conjunto da Comissão Europeia e do Conselho para a Proteção e Inclusão Social enfatizou a necessidade de envidar esforços contínuos para resolver o problema das pessoas em situação de rua enquanto fenômeno extremo de exclusão social. No final do mesmo ano, a rede europeia de peritos independentes na área da inclusão social apresentou um relatório sobre a problemática dos sem-abrigo e da exclusão social ligada à habitação nos Estados Membros, no qual apelava a que a situação dos sem-abrigo fizesse parte integrante do Método Aberto de Coordenação no domínio social, e que sua ação fosse prosseguida após 2010¹⁵. Neste sentido, o mesmo Relatório Conjunto acima referido, respeitante ao ano de 2010, apelava à implementação pelos Estados Membros de

15. Trata-se de um elemento importante porque, em um momento de incerteza sobre o futuro da política social europeia e de recuo no combate à pobreza, é reforçada, apesar de tudo, esta preocupação.

políticas integradas com vista à erradicação do fenômeno dos sem-abrigo através da definição de linhas orientadoras com enfoque na governança, monitorização, análise e definição de objetivos. Este apelo viu-se reforçado por um posicionamento assumido em Outubro de 2010 pelo Comitê das Regiões, com a sua proposta à União Europeia de desenvolvimento de uma estratégia integrada de luta contra o fenômeno sem-abrigo suportada por enquadramentos políticos de base nacional.

Desta forma, a prevenção e o combate ao fenômeno sem-abrigo é assumida como uma competência dos Estados Membros¹⁶, embora com um forte elemento de coordenação europeia.

O ano de 2010, enquanto Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social, revelou-se de fato um momento estratégico na definição de compromissos políticos pela União Europeia. As referências realçadas anteriormente sobre os posicionamentos assumidos revelam que este foi um ano que permitiu aos ministros dos Assuntos Sociais da União Europeia renovarem o seu apelo por uma Estratégia Europeia de combate ao fenômeno sem-abrigo, devidamente estruturada por estratégias nacionais. As recomendações mais importantes apresentadas em 2010 sobre a situação dos sem-abrigo constam das conclusões da Conferência de Consenso, realizada no final do Ano Europeu 2010. Estas conclusões são uma base de importância crucial para a atual definição de uma Estratégia Europeia de

16. No contexto europeu, existem países, tais como a França, a Bélgica, a Dinamarca, o Reino Unido e a Escócia, com algum passado legislativo referente aos sem-abrigo.

Combate ao fenômeno sem-abrigo, que será abordada mais adiante.

2. OS SEM-ABRIGO HOJE

2.1. TRANSFORMAÇÕES RECENTES DO FENÔMENO: SEUS PÚBLICOS E SUA ABORDAGEM

POLÍTICA DE INTERVENÇÃO

Traçar o perfil de uma pessoa em situação de sem-abrigo é hoje algo muito mais complexo, ultrapassando a noção que em tempos circunscrevia grande parte dos indivíduos nesta condição. Passamos de um perfil predominantemente masculino, de meia-idade, com um percurso extenso de problemáticas sociais, patologias mentais e comportamentos aditivos face ao álcool e drogas que requeriam um apoio intensivo e complexo, para um perfil muito mais abrangente, decorrente da recessão econômica da Europa. Estas pessoas mais vulneráveis incluem a população imigrante, os jovens, os recém-desempregados, as vítimas de uma agressiva cultura de facilitação do crédito e as pessoas que, na generalidade, auferem baixos rendimentos. As mulheres, as famílias monoparentais e as famílias numerosas, os idosos, as



comunidades ciganas e outras minorias vêem-se igualmente ainda mais vulneráveis à situação de sem-abrigo.

Sob o ponto de vista das famílias, as suas tendências de desestruturação e as situações de desinstitucionalização sem adequados meios de acompanhamento são fatores de vulnerabilidade relevantes. Nesta ótica, tem-se registado um aumento das famílias com filhos em situação de sem-abrigo, em contexto de acomodação temporária mais do que de rua e mais recorrente com crianças ciganas e indocumentadas (predominantemente imigrantes).

O fenômeno sem-abrigo estendeu igualmente o seu âmbito etário. Por um lado, afeta cada vez mais jovens dado o incremento do desemprego juvenil e o abandono escolar precoce. Por outro, ocorre igualmente de forma crescente junto de pessoas acima dos

50 anos, decorrente de desestruturas familiares, pensões inadequadas e ausência de carreiras profissionais nas sociedades envelhecidas de hoje (em que um indivíduo com 45 anos e que se encontre numa situação de desemprego muito dificilmente consegue regressar ao mercado de trabalho).

Um relatório da Federação Europeia de Organizações Nacionais que trabalham com os sem-abrigo (*European Federation of National Organisations working with the Homeless – FEANTSA*) de 2012¹⁷, com base em análise de 21 Estados Membros da União Europeia, verificou que 15 destes revelaram uma tendência para o aumento do fenômeno sem-abrigo¹⁸. O relatório destaca os novos

17. FEANTSA (2012) On the way home? FEANTSA Monitoring report on Homelessness and Homeless Policies in Europe. Bruxelas: FEANTSA.

18. Os resultados deste estudo com 21 Estados Membros apontam assim para o crescimento do fenômeno em 15 (AT, CZ, DE, EL, ES,



casos (*new entrants*) que caem numa situação de sem-abrigo devido à crise financeira e econômica dos países, que repercute em uma crise do mercado habitacional, vulnerabilizando um número crescente de pessoas que, pela diminuição ou perda dos seus rendimentos, não consegue fazer face aos custos de vida básicos. Sintetizando, os cortes no Estado Social, na habitação, na

FR, HU, IE, IT,LT, PL, PT, SI, SW, UK28), o seu decréscimo em 2 (FI, NL), permanecendo estável apenas na Dinamarca.

saúde, nos serviços básicos, na educação e formação revelam-se fatores de agravamento do fenômeno.

Contudo, não é linear a relação causal entre a crise e as medidas de austeridade e o agravamento do fenômeno sem-abrigo. A tendência de cortes no Estado Social precede a situação de crise, pelo que o incremento do fenômeno, nomeadamente nos últimos 5 anos, é parte de uma tendência de longo

curso resultante de fatores estruturais e da ausência de uma política integrada direcionada à questão.

Durante muito tempo, a natureza das explicações para o surgimento dos sem-abrigo, estava centrada apenas nas características dos indivíduos (o que acontecia em relação à pobreza de forma geral). No entanto, seu aparecimento em massa e a seletividade social do fenômeno,

bem como a heterogeneidade de situações e de trajetórias que a situação de sem-abrigo encerra, colocaram em cheque as explicações de caráter individual. Assim, a abordagem mais adequada para a situação é a que considera a sua complexidade de uma forma contextual, tendo em conta todos os fatores (estrutural, institucional, relacional e pessoal) que a podem influenciar, assim como a complementaridade entre eles.

Fatores de vulnerabilidade do fenômeno sem-abrigo¹⁹

Causa	Fator de Vulnerabilidade	Fator de Risco (trigger)
Estrutural	Processos econômicos (pobreza; desemprego)	Atraso na renda/ empréstimo;
	Mercado Habitacional	Despejo da habitação; Perda de acomodação; Mudança de local para procura de emprego
	Proteção social e segurança social	Chegada recente
	Imigração e cidadania	Bloqueio do acesso à proteção social e habitação barata.
Institucional	Diminuição dos serviços gerais adequados e falta de vinculação entre os existentes e as necessidades verificadas.	Quebra no apoio e inadequação do apoio às necessidades emergentes.
	Mecanismos de alocação	
	Vivência institucional (proteção de menores), prisões, internamento em hospitais.	Término da institucionalização.
	Processos institucionais (entrada e saída)	Perda de habitação após a institucionalização.
Relacionamento	Estrutura familiar	Saída da casa de família
	Situação do relacionamento (abuso parental ou conjugal)	Violência doméstica
	Fim do relacionamento (morte, divórcio, separação)	Viver sozinho
Pessoal	Deficiência; doença prolongada; transtornos mentais	Episódios de doença; Quebra de apoio ou dificuldade em obter apoio.
	Baixos níveis de escolaridade	(Aumento) abuso de substâncias.
	Dependências (álcool, drogas, jogo)	

Fonte: *European Review of Statistics on Homelessness in Europe* (Edgar, 2009).

19. Assumindo um exemplo, o desemprego, as dificuldades financeiras ou o abuso de substâncias – “riscos primários” do fenômeno sem-abrigo – podem exercer pressão nas relações pessoais, aumentando o risco da desestruturação familiar

Perante este enquadramento, um número crescente de países europeus tem desenvolvido estratégias integradas na área dos sem-abrigo. Estas estratégias são assumidas como um plano de ação de médio/longo prazo para o desenvolvimento e implementação de políticas que visam uma redução gradual do fenômeno até à sua extinção. Esta lógica de estratégia é cada vez mais priorizada face a uma lógica de políticas que procuram gerir o fenômeno sem-abrigo mas não fornecem um enquadramento de longo termo que permita progressos em direção à erradicação do fenômeno.

É importante salientar que assumir esta mudança estratégica não implica negligenciar os alojamentos de emergência e temporários, os quais são elementos cruciais nas estratégias direcionadas aos sem-abrigo. Trata-se antes de uma abordagem que pretende analisar até que ponto os Estados Membros e as suas políticas estão indo além desta atribuição provisória de um teto, não anulando a sua fundamental importância na resposta a necessidades básicas das pessoas que enfrentam privação habitacional.

2.2. O ATUAL MOMENTO EUROPEU: A DEMANDA POR UMA ESTRATÉGIA EUROPEIA E O SEU “ESTADO DA ARTE”

A abordagem atual do fenômeno sem-abrigo na Europa é marcada por dois elementos essenciais. Por um lado, a

integração no âmbito da Estratégia Europa 2020; por outro, e numa perspectiva mais operacional, o apelo a uma estratégia europeia de combate ao fenômeno, mais recentemente reforçado na Comunicação da Comissão Europeia designada por “Pacote de Investimento Social”, datada de 20 de Fevereiro de 2013. A Comunicação é acompanhada de um documento de trabalho da Comissão intitulado “Combater o fenômeno sem-abrigo na União Europeia”²⁰, o qual sublinha um conjunto de questões, com particular destaque para os elementos chave que todas as estratégias de combate ao fenômeno devem conter.

Existe um número crescente de Estados Membros da UE a adotarem estratégias integradas de combate ao fenômeno sem-abrigo, sejam elas de carácter nacional ou regional²¹.

Por outro lado, e para além destas estratégias políticas nacionais e regionais, as políticas de âmbito europeu podem assumir um impacto significativo na magnitude do fenômeno sem-abrigo, ajudando a incrementar o conhecimento do mesmo. É exatamente por essa razão que o fenômeno é atualmente assumido como um dos temas chave no combate mais alargado à pobreza e exclusão social na União Europeia, integrando a Estratégia Europa 2020²².

20. Comissão Europeia (2013) Pacote de Investimento Social – Combater o fenômeno sem-abrigo na União Europeia [documento de trabalho da Comissão] (Social Investment Package - Confronting Homelessness in the European Union [Commission Staff working document]). Bruxelas.

21. Informação disponível em: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts>

22. http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm

No âmbito da Plataforma Europeia de Combate à Pobreza e Exclusão Social (uma das iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020), o fenômeno sem-abrigo é identificado como uma das formas mais extremas de pobreza e privação. Esta Plataforma apela ao desenvolvimento de respostas adequadas e integradas para o fenômeno, tanto sob o ponto de vista de sua prevenção como da sua integração no contexto mais alargado das políticas de inclusão social europeias.

Uma importante referência para a Estratégia 2020 é a Resolução do Parlamento Europeu sobre uma estratégia para os sem-abrigo²³, lançada em 14 de Setembro de 2011, na qual se apela aos Estados Membros que ponham em marcha uma intervenção urgente que tenha como objetivo último a erradicação do fenômeno sem-abrigo até 2015, através de uma estratégia europeia integrada, assente em estratégias nacionais e regionais, num contexto mais abrangente de luta contra a exclusão social.

O outro elemento essencial da atual estratégia europeia é o Pacote de Investimento Social para a Coesão e o Crescimento, no qual fenômeno sem-abrigo é assumido como um dos investimentos sociais destacados, sendo incentivado o desenvolvimento de uma estratégia “liderada pela habitação” (*housing led*) para o seu combate. Apesar de focada nesta estratégia, a Comissão Europeia enquadra o fenômeno em uma abordagem mais global de inclusão social,

23. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2011-0475+0+DOC+XML+V0//PT>

remetendo-o para um conjunto de fatores. Desde logo, estabelece linhas orientadoras para a transferência de pessoas em contexto institucional para um contexto de apoio baseado na comunidade. Nas estratégias de integração das comunidades ciganas, também se reconhece a habitação como uma área prioritária, acompanhada da educação, emprego e saúde.

O documento que se debruça sobre esta realidade no âmbito do Pacote de Investimento Social sistematiza um conjunto de elementos centrais que todas as estratégias sobre este fenômeno devem incluir:

- Mobilizar os Estados Membros e as Políticas Europeias para o combate ao fenômeno sem-abrigo;

Os esforços constatam-se na presença recorrente do fenômeno em documentos estratégicos de nível europeu e em iniciativas dinamizadas nos Estados Membros que, crescentemente, definem estratégias nacionais e regionais contemplando a questão.

- Melhorar os mecanismos de governação, de parcerias e de financiamento no combate ao fenômeno;

Há mais de trinta projetos financiados pelo Fundo Social Europeu (entre 2007 e 2013) que têm como públicos diretos a população sem-abrigo. A este Fundo acresce

o novo instrumento “Fundo Europeu de Apoio aos mais Vulneráveis” (*Fund for European Aid to the Most Deprived - FEAD*), assumido como estratégico no combate ao fenômeno, sendo proposto aos Estados Membros a sua utilização em ações concretas e integradas que visem a redução progressiva do mesmo (o presente fundo pode ser rentabilizado no apoio à transição de pessoas sem-abrigo de albergues para habitações independentes ou apoiadas, fornecendo kits que contenham bens essenciais à dotação de uma casa). Em uma lógica de governação eficiente, os fundos comunitários devem ser potenciados enquanto instrumentos de desenvolvimento de estratégias integradas de redução do fenômeno sem-abrigo ao longo do tempo, mais do que de mera gestão de repostas de curto prazo a necessidades básicas.

- Medir e monitorar o fenômeno sem-abrigo nos Estados Membros e ao nível europeu

No que respeita à monitorização do fenômeno sem-abrigo, o Comitê da Proteção Social e o *Eurostat* estão desenvolvendo processos de levantamento de dados e análise do fenômeno. A melhoria destes processos é uma das principais prioridades das estratégias integradas de combate ao fenômeno, na medida em que estas assumem que definir e monitorar objetivos operacionais é um elemento chave do seu sucesso.

Projetos de análise e monitoramento do fenômeno sem-abrigo

Projetos	Área de análise	Saiba mais
<i>Eurohome Impact</i>	Fenômeno sem-abrigo e exclusão habitacional	www.iccr-international.org/impact/overview.html
Projeto CUPH	Definições e conceitos relacionados com o fenômeno sem-abrigo e com coleta de dados	www.cuhp.org/
Estudo CSEYHP	Análise sobre jovens sem-abrigo, comparando caminhos de pessoas em situação sem-abrigo pertencentes a diferentes grupos étnicos, jovens mulheres e homens migrantes, contemplando análise por métodos adequados de reintegração	www.movisie.nl/118836/eng/
<i>Tenlaw</i>	Primeira análise europeia de larga escala e comparativa no domínio da lei de propriedade, visando o desenvolvimento de uma proposta de melhoria do papel de coordenação da UE sobre as leis de propriedade e habitação	www.tenlaw.uni-bremen.de/
WILCO	Análise de inovações nos sistemas de Estado Social (nas áreas de habitação, emprego, família e imigração) no sentido da promoção da inclusão social.	www.wilcoproject.eu

Fonte: Comissão Europeia, 2013

O progresso na redução do fenômeno implica sistemas de levantamento de dados adequados, bem como uma utilização apropriada dos mesmos na confecção de objetivos estratégicos mensuráveis. Neste sentido, a FEANTSA produziu um kit para o desenho de estratégias integradas de combate ao fenômeno dos sem-abrigo que sintetiza um conjunto de 10 abordagens desenvolvidas/a desenvolver²⁴.

24. O kit está disponível em várias traduções em <http://www.feantsa.org/spip.php?article630&lang=en>. No mesmo link, é possível consultar um manual de caráter estratégico que segue as mesmas orientações do kit: "Terminar com o fenômeno sem-abrigo: um manual para agentes políticos" (Ending Homelessness: A Handbook for Policy Makers).

2.3. PLURALIDADE DO CONCEITO DE SEM-ABRIGO

Não existe uma definição funcional comum de sem-abrigo na União Europeia, pelo que ela varia consideravelmente de país para país. O fenômeno dos sem-abrigo é um processo complexo e evolutivo que se caracteriza por uma diversidade de trajetórias de vida dos indivíduos ou grupos em questão, em que as circunstâncias que levam a entrar ou a sair dessa situação são as mais diversas.

As diferenças conceituais não se verificam apenas entre países. Frequentemente, dentro do mesmo país verifica-se o uso de diferentes definições.

Antes mesmo de percebermos as principais evoluções do conceito, cabe destacar as consequências da adoção da definição assumida pelo poder político: "Em alguns países, como a Inglaterra, o termo sem-abrigo está incorporado na legislação e tem uma definição específica ligada ao desenvolvimento de deveres legais. No entanto, as definições baseadas na lei têm tendência a ser muito seletivas, identificando os casos prioritários e deixando de lado importantes segmentos da população que se encontram sem alojamento." (Edgar, Doherty e Mina-Coull, 1999). Sendo assim, não podemos deixar de reconhecer que as diferentes utilizações da definição de sem-abrigo influenciam as medidas adotadas pelo poder político. Com efeito, o enfoque em conceitos muito restritos não só limita uma perspectiva mais compreensiva do fenômeno, "apagando" a diversidade e complexidade das situações e dos mecanismos que

conduziram a esta etapa de marginalização extrema, como acaba mesmo por influenciar o delinear das respostas e estratégias de inserção social destas pessoas.

Em uma análise contextualizante dos diferentes olhares que incidem sobre a definição de sem-abrigo, alguns autores²⁵ assumem uma divisão entre definições minimalistas e definições estruturalistas. A perspectiva minimalista define o fenômeno sem-abrigo de forma fechada e extrema, enquanto uma situação de "sem teto". O problema é assim assumido como minoritário e à margem da vida do cidadão comum. Trata-se de uma perspectiva na qual o fenômeno está muitas vezes associado a patologias do foro pessoal. Por sua vez, a visão estruturalista assume o fenômeno sem-abrigo de forma mais abrangente, enquanto uma necessidade de habitação que tem de ser vista como um problema estrutural, que requer políticas abrangentes e uma intervenção estratégica do Estado.

Sistematizando os conteúdos de múltiplas definições existentes do fenômeno, podemos, desde logo, apontar a situação habitacional e o tipo de local em que os indivíduos pernoitam, considerando sem-abrigo todos aqueles que não têm acesso à habitação. Outras definições mais abrangentes refletem não apenas a crise permanente ou imediata de acomodação e ausência de estrutura, mas também a ideia de que ser sem-abrigo significa estar privado dos suportes sociais, psicológicos

25. HUTSON, Susan, CLAPHAM, David (1999), Homelessness, Public Policies and Private Troubles, London, UK, Continuum, London and New York.

Tipologia ETHOS

e econômicos, incluindo todos aqueles que têm abrigo, mas que residem em casas sem condições de segurança ou de salubridade. Neste sentido, ser sem-abrigo pode significar a perda do direito de voto, de receber apoio de serviços sociais regularmente e de estar ligado a uma comunidade. Inclui a perda de papéis, a perda de relações de vizinhança, de receber visitas, de ter um emprego, abrigo e proteção.

Uma definição compreensiva e de consenso do fenômeno sem-abrigo pode contribuir, acima de tudo, para ampliar a capacidade de levantamento, comparação e análise de dados. Foi assumindo esta visão que na Conferência Europeia do Consenso em 2010, a Comissão Europeia e os *stakeholders* envolvidos concordaram com a tipologia ETHOS (*European Typology of Homelessness and Housing Exclusion/ Tipologia Europeia de Sem Abrigo e Exclusão Habitacional*) como definição do fenômeno sem-abrigo e de exclusão habitacional. Esta tipologia foi lançada em 2005 pela FEANTSA e foi construída em torno do conceito de uma casa. “A FEANTSA considera que existem três elementos que constituem uma casa, e na falta dos quais se esboça a situação sem-abrigo. Ter uma casa pode ser entendido como: ter uma habitação adequada sobre a qual a pessoa e família podem exercer uma posse exclusiva (elemento físico); poder manter a privacidade, conseguir relacionar-se (elemento social) e ter um estatuto legal para ocupação (elemento legal). Isto conduz

a quatro principais categorias conceituais sobre sem-abrigo: sem-teto, sem casa, em habitação precária e habitação inadequada” (*Spinnewijn, 2005: 22-23*).

Estas categorias estão divididas em 13 subcategorias operacionais, que podem ser utilizadas no âmbito das diversas políticas, por exemplo, no que diz respeito ao recenseamento dos problemas dos sem-abrigo, bem como à elaboração, ao acompanhamento e à avaliação dessas políticas. No entanto, a tipologia ETHOS contempla uma lógica de enquadramento de muitos dos conceitos assumidos em estratégias nacionais dos Estados Membros.

Categoria Conceitual		Categoria Operacional	Sub categoria	Definição
Sem Teto	1	A viver em espaço público	1.1 1.2	<ul style="list-style-type: none"> • A dormir na rua • Contactado por equipas de rua
	2	Alojado em abrigo de emergência e/ou forçado a passar várias horas por dia em espaço público	2.1 2.2 2.3	<ul style="list-style-type: none"> • Abrigo noturno de acesso direto • Alojamento precário (ex: quarto, pensão barata) • Centro de acolhimento temporário (< 3 meses)
Sem Casa	3	Centro de acolhimento temporário	3.1	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de acolhimento temporário para sem-abrigo • Alojamento temporário (tempo de permanência indefinido) • Alojamento temporário (tempo de permanência definido) • Alojamento temporário (permanência longa)
			3.2	
			3.3	
			3.4	
	4	Acomodação temporária	4.1	<ul style="list-style-type: none"> • Casas abrigo /centros acolhimento • Alojamento apoiado
			4.2	
	5	Casas-abrigo para mulheres vítimas de violência doméstica	5.1	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de acolhimento • Alojamento para repatriados • Centros para trabalhadores imigrantes
5.2				
5.3				
6	Centros de acolhimento para imigrantes e refugiados/ requerentes de asilo	6.1	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições penais (período definido a nível nacional) • Outras instituições (hospitais e unidades de prestação de cuidados) 	
		6.2		
7	Alojamento apoiado dirigido especificamente a população sem-abrigo	7.1	<ul style="list-style-type: none"> • Habitação assistida (grupo) • Habitação assistida (individual) • “Foyers” • Alojamento para mães/pais Adolescentes 	
		7.2		
		7.3		
		7.4		
Habitação Insegura	8	Sem contrato	8.1	<ul style="list-style-type: none"> • A viver temporariamente com família ou amigos (não por opção) • A viver em domicílio sem arrendamento legal (exclui squatters)
			8.2	
	9	Ameaça de despejo	9.1	<ul style="list-style-type: none"> • Com ordem legal de despejo (arrendamento) • Com direito de resolução (propriedade)
9.2				
10	Violência	10.1	<ul style="list-style-type: none"> • A viver sob ameaça de violência por parte do/a companheiro/a ou família (incidentes registados na polícia) 	
Habitação Inadequada	11	Estruturas temporárias	11.1	<ul style="list-style-type: none"> • Casa móvel / caravana (excluindo alojamento de férias) • Ocupação ilegal de terreno (ex. Ciganos) • Ocupação ilegal de prédio
			11.2	
			11.3	
12	Habitação sem condições	12.1	<ul style="list-style-type: none"> • Alojamentos não adequados para habitação sob legislação nacional 	
13	Sobreocupação extrema	13.1	<ul style="list-style-type: none"> • Padrão nacional relativo ao índice de Sobreocupação 	

Definir modelos e tipologias de intervenção na área dos sem-abrigo no contexto da União Europeia é algo que apenas pode ser assumido como orientação genérica, na medida em que se verificam diferenças entre Estados Membros muito significativas, bem como no interior de cada um dos países.

Tendo presente esta premissa, é possível avançar com o esboço de três modelos de intervenção nesta área, destacando que não são modelos estanques e com fronteiras exclusivas, sendo possível verificar a coexistência dos mesmos fatores nos diferentes modelos.

O primeiro modelo podemos designar de “assistencialista”. Neste revela-se preponderante uma perspectiva individual de resposta ao fenómeno sem-abrigo, enquanto um problema social “isolado”. Trata-se do modelo de intervenção predominante num momento histórico no qual as pessoas em situação de sem-abrigo se circunscrevem a um público que se pode afirmar ainda de reduzida dimensão e com um perfil restrito, nomeadamente as classes sociais mais pauperizadas. As respostas ao fenómeno enquadradas neste modelo revelam-se assim, principalmente, como intervenções de controle social e de segurança com elementos culturais caritativos.

O segundo modelo pode ser designado como modelo integrado, surgindo em um contexto de aumento do número de pessoas em situação sem-abrigo e da diversificação de seu perfil, chegando às chamadas classes médias, e também fruto do consumo crescente de drogas. Este é um modelo no qual impera uma perspectiva coletiva e integrada, segundo a qual o combate ao fenómeno sem-abrigo deve ser envolvido num conjunto alargado de políticas sociais, que resultem em instrumentos de intervenção numa ótica de redução de riscos, dirigindo-se de forma integrada a várias áreas com impacto na inclusão social das pessoas.

Por último, o terceiro modelo assenta na metodologia “Housing First” (Casas Primeiro), sendo um modelo igualmente integrado mas que define a habitação como uma prioridade, mais do que como resultado final de um trajeto de várias etapas. É um modelo assente no pragmatismo, decorrente da sua origem norte americana e que pode ser assumido como um modelo ainda em experimentação no contexto europeu.

3. MODELOS E TIPOLOGIAS DE INTERVENÇÃO

3.1. O MODELO ASSISTENCIALISTA

No modelo assistencialista, o fenómeno sem-abrigo apenas assume uma posição de problema social identificado, não sendo alvo de iniciativas concretas. Trata-se de um modelo no qual não existem propostas integradas, sejam de nível central ou local, que envolvam os domínios das políticas sociais e habitacionais.

As soluções no âmbito deste modelo são respostas de habitação de aspecto temporário, por um lado, ou de proteção temporalmente indefinida, por outro, sem perspectivas de autonomização. A passagem deste modelo para um modelo integrado vem responder à constatação de que a resolução do fenómeno sem-abrigo não passa pela mera atribuição de cama e comida, mas implica antes a criação de estruturas que possam conferir as condições ao exercício pleno da cidadania, nas suas dimensões socioeconómicas, de saúde, educação, cultura, desporto, trabalho e habitação.

3.2. O MODELO INTEGRADO

O modelo integrado surge em um contexto de aumento e diversificação dos

públicos vulneráveis ao fenómeno sem-abrigo.

Na quarta revisão de políticas dirigidas para o problema dos sem-abrigo na Europa realizada pelo Observatório dos sem-abrigo e editada pela FEANTSA, em 2006, fala-se neste fenómeno social como sendo pluridimensional e requerendo uma abordagem complexa. Para tanto, é necessário recorrer a medidas de variados domínios políticos - habitação, saúde (particularmente saúde mental), emprego, formação, justiça e proteção social - de modo integrado e inter-relacionado. O leque de medidas a serem integradas é muito vasto, passando pelos serviços ou mecanismos de emergência (acomodação temporária, equipas móveis de rua) a um trabalho em rede entre os cuidados de saúde, psiquiatria e instituições de formação, autoridades públicas, assim como as Organizações Não Governamentais (ONG) e outras que contribuem para a integração social.

Para além de cuidados de saúde, serviços sociais e habitação, o emprego, a formação, a mediação e aconselhamento assumem um papel determinante na reintegração das pessoas sem-abrigo. O quadro a seguir apresenta uma tipologia de serviços identificados enquanto disponíveis para as pessoas sem-abrigo.

Tipologia exemplificativa de serviços disponíveis aos sem-abrigo

Tipo de Serviço	Exemplo de serviço
Serviços de prevenção para lares em risco de se tornarem sem-abrigo.	Serviços que oferecem mediação em casos de conflitos domésticos, rendas em atraso, etc
Alojamento de emergência para pessoas sem-abrigo	Abrigos de emergência
Alojamento temporário para pessoas sem-abrigo	Albergues temporários, habitação de transição ou de apoio, abrigos para vítimas de violência doméstica.
Serviços não residenciais para pessoas sem-abrigo ou ex sem-abrigo	Serviços externalizados (helpcenters), centros de dia, serviços de aconselhamento, serviços de saúde, serviços alimentares móveis, apoio ambulatorio para pessoas ex sem-abrigo com alojamento permanente e serviços de educação, formação e emprego.
Alojamento para outro tipo de utentes que podem ser utilizados por pessoas sem-abrigo	Hotéis, Pensões, alojamentos bed and breakfast, apoio especializado e serviços de apoio residencial para pessoas com problemas mentais, dependências de álcool ou drogas.
Serviços generalizados para a população geral que podem ser utilizados por pessoas sem-abrigo	Serviços de aconselhamento, serviços municipais, serviços sociais e de saúde.
Serviços de apoio especializado para outro tipo de utentes que podem ser utilizados por pessoas sem-abrigo	Serviços de aconselhamento psiquiátrico, instituições de desintoxicação, serviços para ex-reclusos, serviços para jovens vulneráveis.

Fonte: Adaptado de Edgar, 2009:17.

Tal como afirmamos anteriormente, dada a diversidade de tipos e diferentes níveis de provisão de serviços às pessoas sem-abrigo entre os países, não é possível definir uma tipologia geral de serviços que possa ser utilizada em diferentes contextos. No entanto, a descrição

acima assume um caráter exemplificativo e de síntese.

A abordagem integrada do presente modelo passa por um conjunto coordenado de serviços mas também pela consideração de diferentes níveis de intervenção. Neste sentido, os planos de intervenção dirigidos ao fenómeno das pessoas sem-abrigo devem contemplar três níveis de intervenção: medidas que se dirijam à prevenção junto de grupos de risco; à intervenção em situação de rua e alojamento temporário; e intervenção no acompanhamento posterior ao alojamento e respectiva inserção (com um enfoque muito especial nas questões da saúde, formação e emprego).

A adoção, por parte das redes sociais locais que trabalham com enfoque neste fenómeno, de uma metodologia de planeamento, intervenção e acompanhamento integrados, permite uma maior qualidade das respostas, rentabilizando recursos, evitando duplicação de intervenções e apoios e viabilizando um verdadeiro acompanhamento de cada situação com vista à sua inclusão.

O Modelo de Intervenção e Acompanhamento utilizado na Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas sem-abrigo em Portugal²⁶ é, justamente, um exemplo operativo desta abordagem por níveis de intervenção. O referido modelo assume uma perspectiva multidimensional na elaboração do diagnóstico das situações e no acompanhamento dos casos, com desenho de um projeto de vida com vistas à inserção

26. Para análise mais detalhada da Estratégia e sua operacionalização, consulte online o documento (www1.seg-social.pt/downloads/iss/ENIPSA.html).

e autonomização face aos serviços de apoio. Sempre que possível, o projeto é construído na relação entre o usuário e o gestor do caso, com o qual mantém uma relação privilegiada. A integração nesta abordagem dá-se assim pela divisão da estratégia em dois momentos, o da intervenção na emergência e o do acompanhamento após a emergência.

3.2.1. Agentes estratégicos na abordagem integrada

A perspectiva integrada deste modelo está prevista desde o nível dos agentes estratégicos que nela participam. Reforçar parcerias e envolver um conjunto vasto de agentes no combate ao fenómeno sem-abrigo é parte essencial deste modelo. Trata-se assim de incluir ministérios nacionais; autoridades públicas; organizações não governamentais; agentes gestores do espaço público²⁷ e de domínios como saúde, habitação social e economia social; trabalhadores da área judicial e da segurança²⁸; voluntários e investidores privados, financiadores de programas e serviços direcionados para estas

27. Os agentes responsáveis por espaços públicos, como estações de comboios, ônibus e metrô, aeroportos e parques de estacionamento são agentes importantes a envolver no desenho de políticas relativas ao fenómeno sem-abrigo. Os espaços públicos revelam-se essenciais na promoção de condições de vida da população sem-abrigo, garantindo-lhes muitas vezes acesso à estrutura para cuidados de higiene, acesso a aquecimento e redução da sua condição de isolamento social. Existem projetos desenvolvidos em espaços ferroviários, financiados pela UE, que assumem boas práticas neste fenómeno, tais como o projeto Hope in Stations e Work in Stations.

28. Em Paris, a polícia criou um departamento especial para apoio à população sem-abrigo chamado BAPSA (Brigada de Assistência aos sem-abrigo de Paris - Assistance Brigade for Homeless People in Paris). Esta brigada especial colabora com organizações fornecendo serviços de apoio aos sem-abrigo através de um contato direto com os trabalhadores sociais.

peças. Apesar de toda a retórica sobre a importância da participação dos principais interessados, na maioria dos países o envolvimento direto das pessoas sem-abrigo na definição de políticas não é uma prática recorrente.

Abordagens de cooperação entre serviços de saúde e serviços sociais podem resultar na redução de custos administrativos, tornando-os mais eficazes. Visto que as políticas incidentes no fenômeno sem-abrigo têm impactos diretos em políticas de prevenção do consumo de drogas e de proteção à infância, as sinergias entre diferentes prestadores de serviços locais revelam-se cruciais.

Dentro desta abordagem sinérgica e de partilha, é importante que haja uma coordenação central e uma supervisão das políticas essenciais à medição do fenômeno e à análise das suas tendências, o que permite a ampliação da capacidade de resposta a novos desafios de nível macro que se apresentem.

A possibilidade de ação dos diferentes agentes acima referidos, numa perspectiva de prestação de serviços contínua e de qualidade, passa necessariamente pelas oportunidades de financiamento dos projetos, sendo de extrema importância o envolvimento de investidores privados. Neste domínio, cabe destacar um esquema de financiamento experimental que está sendo desenvolvido no Reino Unido, designado “Limites de Impacto Social” (Social Impact Bounds - SIB's). Trata-se de uma forma de contrato baseado em resultados, no qual comissários

do setor público pagam a organizações do setor privado e voluntário de modo a estas fornecerem serviços a populações designadas, como sejam os sem-abrigo de longa duração²⁹.

3.2.2. Domínios de intervenção no modelo integrado

Os programas integrados de emprego para população sem-abrigo têm se revelado eficientes³⁰. Destes programas, cabe destacar algumas dimensões transversais. A disponibilização de dados que permitam traçar perfis de competências e necessidades da população sem-abrigo pode contribuir para o desenvolvimento de políticas de incremento da empregabilidade destas populações. Na definição destas políticas, a disponibilização de serviços de empregos locais, o apoio especializado e individualizado, de mediação, a existência de uma rede de transportes públicos e de uma rede de cuidados à infância acessíveis são algumas condições de suporte essenciais no apoio à empregabilidade das populações sem-abrigo. Um esquema de incentivos bem desenhado pode motivar estas populações à procura de emprego, garantindo que os

29 Esta abordagem encontra-se em desenvolvimento no Reino Unido junto de organizações do setor voluntário que recorrem ao mercado privado de aluguel, de modo a colocá-lo disponível para as populações sem-abrigo. Este projeto é financiado pelo Governo, até 2014, em 10.8 milhões de libras.

30 Para saber mais consulte: Acesso ao Emprego por Pessoas em Situação de sem-abrigo – Recomendações para a União Europeia e Estados Membros. FEANTSA, Maio 2009 (Access to Employment for People Experiencing Homelessness – Recommendations for Member States and the European Union. FEANTSA, May 2009).

rendimentos do trabalho excedam benefícios sociais, assumindo valores dignos³¹ e que permitam sua autonomia. As empresas sociais desempenham um papel chave na introdução das pessoas sem-abrigo no mercado laboral. Estas podem ser diretamente geridas pelos sem-abrigo³² ou promovidas por empresas privadas³³ que se mobilizem como empregadoras de sem-abrigo. Há ainda programas que fundem medidas de empregabilidade com a disponibilização de serviços de habitação³⁴.

Já os serviços de saúde podem ser adaptados de modo a responder a necessidades da população sem-abrigo, evitando o uso desnecessário e não rentabilizado de cuidados de emergência. No entanto, o acesso a cuidados de saúde é cada vez mais condicionado, implicando dispor de um estatuto de, no mínimo, cidadão residente (situação claramente complicada para imigrantes, refugiados e requerentes

31 Kit da Empregabilidade – Como desenvolver iniciativas de empregabilidade em serviços para pessoas sem-abrigo?, FEANTSA, Setembro 2011 (Employability Starter Kit – How to Develop Employability Initiatives in Homelessness Services? FEANTSA, September 2011).

32 Na Polónia, existem exemplos de população sem-abrigo a gerir um Ponto de Serviço de Bicicletas, assim como a dinamizar workshops de reciclagem e limpeza. Saiba mais em: Encontrar Trabalho: sem-abrigo e Emprego. Instituto Nacional de Estudos Laborais, Universidade de Flinders, Abril 2011 (Finding Work: Homelessness and Employment. National Institute of Labour Studies, Flinders University, April 2011).

33 A título exemplificativo, citamos o projeto “Ações de Negócio para sem-abrigo” (Business Action for the Homeless) desenvolvido no Reino Unido.

34 Na Holanda, o projeto “Amsterdam’s Housing & Work” é desenvolvido através da cooperação entre duas organizações abrigo, um jornal de rua e uma organização de reintegração laboral. Na França, a empresa social “Le Chênele” está envolvida na construção ambientalmente sustentável de habitação social, fornecendo simultaneamente formação vocacional (www.chenelet.org).

de asilo). Neste sentido, a descentralização dos serviços e a aposta em equipas de rua são importantes elementos para atender às populações sem-abrigo. Há Estados Membros que permitem aos sem-abrigo utilizar as moradas dos seus alojamentos temporários enquanto prova de residência de forma a garantir acesso a cuidados de saúde nos equipamentos públicos destinados para esse efeito. Responder de forma mais adequada às necessidades de saúde das populações sem-abrigo passa por formar profissionais de saúde e equipas de trabalho dos abrigos para o trabalho com estas populações.

Dada a forte conexão (causal ou não) entre o fenômeno sem-abrigo e as questões de saúde mental, cabe destacar a “Ação Conjunta em Saúde Mental e Bem-Estar” lançada em 2013. Nesta ação, os países participantes da UE e da EFTA³⁵ irão consensualizar um conjunto de políticas e práticas de melhoria da capacidade dos sistemas de saúde para prevenção e tratamento de problemas de saúde mental, através de parcerias inovadoras com outros setores como o emprego, formação e políticas sociais.

No que diz respeito ao alojamento de emergência/temporário na abordagem integrada, é importante garantir sua acessibilidade e disponibilidade ao nível local, de modo que a população sem-abrigo

35. A EFTA (Associação Europeia de Comércio Livre - European Free Trade Association) é uma organização europeia fundada a 4 de Janeiro de 1960 na cidade de Estocolmo, Suécia, pelo Reino Unido, Portugal, Áustria, Dinamarca, Noruega, Suécia e Suíça, países que não tinham aderido à Comunidade Económica Europeia (CEE). A Finlândia foi admitida em 1961, a Islândia em 1970 e o Liechtenstein em 1991. Hoje, a EFTA é apenas constituída por quatro países: Suíça, Liechtenstein, Noruega e Islândia.

não tenha que percorrer longas distâncias, dado não dispor de recursos nesse sentido. Trabalhar as condições de acesso aos abrigos de forma flexível e razoável deve, ao mesmo tempo, garantir a proteção de todos os seus ocupantes. Os abrigos devem contar com serviços complementares, como processos de desintoxicação / reabilitação, programas de reintegração e trabalho social, bem como uma adequada formação das equipes no sentido da condução das populações sem-abrigo para contextos de alojamento permanentes³⁶.

Por último, destacamos ainda o domínio da participação e empoderamento (*empowerment*). Algumas organizações sociais têm realizado intervenções no sentido de aumentar a capacidade dos sem-abrigo para fazerem ouvir sua voz e defender os seus interesses³⁷. O desenvolvimento de atividades artísticas e culturais pode contribuir para o aumento da autoestima dos sem-abrigo, promovendo mudanças nas suas capacidades de integração social e laboral. As atividades desportivas, nomeadamente em equipe³⁸, podem igualmente assumir

36. Como exemplo, registamos o programa “Lugares de Mudança” (Places of Change), dinamizado no Reino Unido pela Homes and Communities Agency (HCA). Os espaços de alojamento de pessoas em situação de rua estão a ser alterados numa lógica de grandes instituições que dão lugar a pequenos abrigos (os chamados “espaços de mudança”). O objetivo destes espaços é fortalecer o sentido de independência, bem estar e dignidade dos ocupantes, oferecendo-lhes serviços integrados de empowerment, nomeadamente nos domínios da formação e emprego, enconrajando-os a desenvolver competências. Alguns destes espaços desenvolvem oportunidades de trabalho em empresas sociais para as pessoas sem-abrigo.

37. A organização europeia enquadrante HOPE (Homeless People Network for service users in Europe) é essencialmente constituída por sem-abrigo.

38. A Copa Mundial de sem-abrigo (www.homelessworldcup.org/about) vem sendo organizada anualmente desde 2003, envolvendo,

impactos na saúde e nas aptidões sociais dos sem-abrigo, aumentando o seu potencial de participação.

Programas baseados na educação de pares revestem-se são muito significativos para as pessoas em situação de sem-abrigo ou que já experienciaram este fenómeno.

O empoderamento da população sem-abrigo revela-se mais efetivo quando são reconhecidos os seus direitos básicos. Ter uma conta bancária, uma morada, acesso à informação³⁹, um cartão de identificação/passaporte são condições prévias à participação dos sem-abrigo na vida económica e social e no exercício dos seus direitos civis de voto e de acesso a serviços.

De forma conclusiva, empoderar a população sem-abrigo implica o seu acesso a serviços e sua participação na definição de políticas, assegurando que os seus direitos humanos e civis sejam respeitados; impedindo a criminalização do fenómeno e disponibilizando programas de pares e atividades artísticas e desportivas.

3.2.3. A transição do modelo integrado de prestação de serviços por etapas para o modelo *housing led* (orientado para habitação)

em termos estimativos, cerca de 1 milhão de jogadores por ano, provenientes de 75 países.

39. Na Bélgica, existem stands informativos disponíveis para a população sem-abrigo e uma escola para educadores de pares na área dos sem-abrigo. Na Dinamarca, a rede SAND gere uma estação de rádio feita para e com sem-abrigo.

No modelo integrado, conforme analisado, o objetivo das políticas direcionadas aos sem-abrigo é o de garantir o acesso a uma habitação permanente. Nesta lógica, os sem-abrigo devem passar por várias etapas até chegarem a esse objetivo final, tratando-se assim de um percurso longo e de passagem por várias situações/alojamentos transitórios, constituindo a habitação permanente o objetivo final do processo de reintegração. As alterações prevalentes no terceiro modelo, no sentido da lógica *housing led*⁴⁰, surgem num contexto em que a prestação de serviços por etapas é assumida como estratégia disruptiva e de instabilidade, no sentido em que os sem-abrigo são alvo de constantes situações de reajuste a novos ambientes habitacionais, com novas regras e novas equipes de contato. Alguns autores e técnicos sociais afirmam mesmo que este tipo de intervenção por etapas aumenta o fenómeno dos sem-abrigo de longa duração, pois os mantém dentro do sistema sem-abrigo, dificultando sua saída para situações de autonomia e de habitação permanente.

A perspectiva *housing led* assume a habitação permanente como primeiro objetivo do processo de integração dos sem-abrigo e aposta no reforço de capacidades em termos de prevenção, destacando assim o papel central das políticas habitacionais. Esta centralidade na habitação não menospreza ou desvaloriza os outros apoios adequados às necessidades das pessoas realojadas e que são igualmente, e instrumentalmente, indispensáveis.

40. Intervenção orientada para a habitação como principal, e muitas vezes primeiro, objetivo, considerando o mesmo instrumentalmente crucial para o sucesso da inclusão destes públicos.

As políticas com base na estratégia *housing led* ainda não se encontram totalmente difundidas na Europa, mas ganham uma expressão crescente, embora de níveis diferenciados⁴¹. Um primeiro grupo de países implementa a estratégia tendo como procedimento prioritário em sua intervenção garantir o acesso imediato e apoiado a uma habitação (Dinamarca e Finlândia). Um segundo grupo reúne países que adotaram a estratégia *housing led* como princípio, embora ainda não a tenham operacionalizado na realidade, ou apenas pontualmente no âmbito de projetos protagonizados por ONGs (França, Portugal, Irlanda). O terceiro grupo de países já tem disseminado o modelo de habitação apoiada, mas prevalece a abordagem dos serviços por etapas (Reino Unido, Alemanha, Países Baixos, Suécia). Por último, o quarto grupo inclui países nos quais a estratégia *housing led* ainda não se encontra disseminada, embora esteja presente em algumas iniciativas locais (Áustria, Bélgica, República Checa, Espanha, Grécia, Hungria, Polónia, Roménia e Eslovénia).

Um importante documento de referência nesta discussão é “A estratégia *housing led* finlandesa de combate aos sem-abrigo” (*The Finnish housing-led homelessness strategy*), adotado em fevereiro de 2008 e revisitado em 2011. Este programa inclui como objetivo a conversão dos abrigos de curta estadia em unidades de habitação apoiadas que facilitem a promoção

41. Análise presente em: Comissão Europeia (2013) Pacote de Investimento Social – Combater o fenómeno sem-abrigo na União Europeia [document de trabalho da Comissão] (Social Investment Package - Confronting Homelessness in the European Union [Commission Staff working document]). Bruxelas.

de vidas autônomas⁴². Complementarmente, avança também com a criação adicional de 1.250 habitações direcionadas para sem-abrigo de longa duração. Este programa aponta ainda para a atribuição de habitações apoiadas para ex-reclusos e jovens sem-abrigo, e a prevenção dos despejos através do alargamento de serviços de aconselhamento habitacional.

3.3. O MODELO HOUSING FIRST (CASAS PRIMEIRO)

As políticas *housing-led* inspiram-se no conceito *Housing First* desenvolvido nos Estados Unidos pela organização *Pathways* em Nova York no início dos anos 90. Inicialmente, foi um modelo concebido para o alojamento de pacientes psiquiátricos com estadias prolongadas em hospitais, bem como para situações de sem-abrigo de longa duração, associados a consumos problemáticos de álcool e drogas e a uma saúde física débil.

As intervenções baseadas no modelo *Housing First* consistem no realojamento dos sem-abrigo, predominantemente das tipologias já referidas, provenientes da rua ou de abrigos, em apartamentos ou casas autônomas. O acesso à habitação se dá em uma lógica de redução de danos, assente num conjunto de medidas de acompanhamento flexível, realizada por

42. O abrigo mais antigo de Helsinque, dirigido pelo Exército da Salvação, com 236 camas fechou em 2011 para sua renovação em unidade de habitação apoiada com 80 apartamentos independentes.

uma equipe multidisciplinar, a qual, numa base predominantemente voluntária, não obrigatória e consoante opção dos sem-abrigo, presta apoio ao nível das adições, saúde mental, questões sociais e de emprego.

Podemos assim verificar que o modelo *Housing First* separa a dimensão da habitação da dimensão do apoio. Esta separação pressupõe um acesso imediato à habitação pelos sem-abrigo sem requerer necessariamente a sua entrada em processos de tratamento psiquiátrico ou de controle de dependências de álcool ou drogas, embora incentive a recuperação daqueles que apresentem necessidade.

Desde o estabelecimento do primeiro modelo *Housing First* pela organização *Pathways*, diferentes formas de implementação foram surgindo nos Estados Unidos e em um conjunto de Estados Membros da União Europeia. Trata-se assim de serviços com filosofias similares mas que podem concretizar o seu objetivo e missão de formas muito distintas.

A popularidade do modelo *Housing First* tem aumentado, este sendo assumido como a mais importante, global e inovadora influência no sentido de provisão de serviços aos sem-abrigo, caracterizando assim uma “pressão” crescente no sentido de sua adoção. Neste sentido, verificam-se muitas situações de sua incorporação enquanto política mas não tanto da sua aplicação prática, que apenas apresentam uma “aparência” do modelo *Housing First*, revelando-se a sua simplificação, diluição e mesmo alteração.

Neste sentido, o paradigma *Pathways Housing First* (PHF) frequentemente assume uma relação parcial com o vasto espectro dos novos e remodelados serviços às populações sem-abrigo que se catalogam de *Housing First*⁴³.

Perante esta multiplicidade de abordagens, cabe sistematizar alguns elementos chave do modelo, na medida em que apenas esta sistematização poderá permitir uma avaliação adequada do mesmo (e dos seus congêneres) enquanto estratégia de combate ao fenómeno sem-abrigo.

Em primeiro lugar, e como base dos seus princípios estruturantes, o modelo PHF assenta em equipas de trabalho interdisciplinares baseadas em dois tipos de serviços: Tratamento Comunitário Assertivo [*Assertive Community Treatment* (ACT)] e Gestão de Caso Intensiva [*Intensive Case Management* (ICM)]. O primeiro concentra-se nas pessoas que apresentam formas mais severas de patologias mentais, enquanto o segundo destina-se a usuários que apresentam menores necessidades de suporte. Estas equipas interdisciplinares incluem, habitualmente, um psiquiatra, um educador de pares, especialistas na área da família, saúde, consumos de droga e álcool, emprego e habitação. É através destas equipas interdisciplinares que são colocados em prática os princípios estruturantes do modelo⁴⁴:

Habitação como um direito humano básico – indivíduos e famílias não necessitam

43. Uma das distinções mais basilares discutida na Conferência Europeia do Consenso é a que se estabelece entre a resposta ao fenómeno numa lógica *housing led* e a resposta numa lógica *Housing First*. O termo *housing led* é assim assumido de uma forma mais abrangente, contemplando o modelo *Housing First* como uma das partes de um conjunto mais alargado de abordagens políticas.

44. Gatz, Stephen (2012).

demonstrar a sua “preparação” para receberem uma moradia, ao contrário do modelo por etapas, que implicava a passagem por várias estruturas e fases de tratamento até atingirem a habitação.

Escolha – os usuários detêm alguma capacidade de escolha na localização e tipologia de habitação de acolhimento, o que necessariamente é limitado pela disponibilidade e pelos custos associados às mesmas.

Serviços de apoio individualizados – os usuários têm acesso aos serviços de apoio que necessitam e a que escolhem aceder durante o tempo que for necessário, existindo uma separação entre habitação e o acesso a serviços.

Redução de riscos⁴⁵ – sem requerer abstinência, o modelo procura a redução de riscos (decorrentes de comportamentos aditivos) para o indivíduo, a comunidade e a sociedade como um todo. No modelo *Housing First*, não é possível a exclusão de um usuário pelos seus consumos, embora exista uma orientação de reabilitação.

Integração social e comunitária – parte da estratégia *Housing First* é a de integrar socialmente as pessoas na comunidade, o que envolve suporte social e a garantia de oportunidades para a participação em atividades relevantes neste domínio.

45. Não se verifica de fato um requisito de obrigatoriedade de apoio psiquiátrico e de reabilitação no que respeita a consumos de drogas e álcool para aceder ou manter uma habitação. No entanto, o acesso a esta não é incondicional, na medida em que os seus usuários devem cumprir as condições prescritas no contrato, estando incluído nestas a visita semanal de um membro de uma equipe *Housing First* bem como a contribuição com 30% do seu rendimento para aluguel. (Tsemberis, 2010).

Estes são princípios estruturantes do modelo *Housing First*, o qual traz também, essencialmente, o reconhecimento da partilha de uma humanidade e de direitos face às populações sem-abrigo. Relativamente a sua dimensão prática, os serviços de intervenção têm facilitado a saída da situação sem-abrigo, existindo evidências que apontam para resultados significativos deste modelo no que respeita à estabilidade habitacional. Esta, por sua vez, revela impactos na redução de problemas mentais e de consumos de drogas e álcool.

Nesta perspectiva de teste dos resultados do modelo *Housing First*, cabe destacar o projeto At Home/Chez Soi⁴⁶ em desenvolvimento pelo Governo do Canadá (mais particularmente pela Comissão de Saúde Mental) entre 2009 e o presente ano de 2013, o qual pretende averiguar a operacionalidade do modelo, para quem e a que custos. O projeto está sendo aplicado em 5 cidades com populações alvo distintas, monitorizado por um grupo de controle com participantes que acedem ao modelo de serviços de apoio já existentes na comunidade e não integrados na abordagem do modelo *Housing First*.

As principais conclusões deste projeto podem ser acompanhadas no site da Comissão de Saúde Mental do Canadá⁴⁷. Os relatórios intermediários têm destacado que o modelo *Housing First* tem impactos na melhoria da qualidade de vida das pessoas com vivência do fenómeno sem-abrigo e doença mental, na medida em que a habitação estável tem servido de catalisador para as pessoas atingirem outros objetivos. Os impactos chegam igualmente aos sistemas de serviços e à comunidade, no sentido em que se trata de um modelo que obriga o estabelecimento de novas redes e novas formas de trabalho conjunto. A resolução de situações crônicas do fenómeno sem-abrigo implica uma abordagem interministerial que combina serviços sociais, de saúde e de habitação com parceiros do setor privado e do setor sem fins lucrativos.

Para além do acompanhamento através do site, os participantes no projeto têm partilhado suas histórias de vida, as quais, em conjunto com testemunhos da equipe do projeto, integram o documentário “Aqui em Casa” (*Here at Home*)⁴⁸.

Por último, importa acrescentar que o modelo *Housing First* não é desenhado para substituir nenhum dos diversos tipos de serviços disponibilizados para os sem-abrigo, estando, pelo contrário, a ser incorporado como parte de um conjunto diversificado de serviços dirigidos a estas populações. Os serviços enquadrados pelo modelo *Housing First* podem potencializar a capacidade de resposta dos já existentes, nomeadamente de determinados perfis de pessoas sem-abrigo.

46. Conheça mais em: <http://www.mentalhealthcommission.ca/English/initiatives-and-projects/home?terminial=38&routetoken=54c917062fc32f363103e3d5f8d828ef>

47. <http://www.mentalhealthcommission.ca/>

48. <http://athome.nfb.ca/#/athome>.

3.3.1. O teste do modelo na Europa

O modelo *Housing First* tornou-se central na estratégia federal dos Estados Unidos no combate ao fenómeno sem-abrigo dado o seu potencial de atribuição de habitação estável a pessoas em situação crônica de sem-abrigo.

Os serviços *Housing First* têm sido adotados nas estratégias de países como França, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Suécia e Holanda e encontram-se em teste por toda a Europa através de programas piloto. Na Conferência do Consenso em 2010, a lógica *housing led* foi assumida como a solução mais efetiva ao fenómeno sem-abrigo e os diferentes serviços *Housing First* definidos como bons exemplos.

Esta fase de experimentação encontra-se em monitorização, nomeadamente através de um projeto, financiado pelo fundo PROGRESS EU, iniciado em agosto de 2011 e vigente até finais de 2013, que irá testar e avaliar o modelo *Housing First* em cinco cidades europeias⁴⁹.

A aplicação do modelo *Housing First* vem trazer ao fenómeno sem-abrigo um papel cada vez mais preponderante nas políticas habitacionais, assim como do setor privado e de aluguel. É com esta premissa que um conjunto de agentes estratégicos (*stakeholders*) procura formas de apoiar a população sem-abrigo a viver de forma

49. Estas cidades são Amsterdã, Budapeste, Copenhague, Glasgow e Lisboa. Destaque-se ainda na França o desenvolvimento de um projeto de experimentação “Un Chez-soi d’abord” para testar a eficácia dos serviços *Housing First* junto da população Sem abrigo com doença mental.

independente em habitações disponíveis no mercado imobiliário.

Neste sentido, mais do que incrementar o acesso à habitação social, os Estados Unidos procuram desenvolver alternativas que permitam aos sem-abrigo o acesso à habitação. Estas alternativas podem passar por um conjunto distinto de estratégias, como a construção de moradia a custos acessíveis através da utilização de fundos disponíveis para intervenções em habitações integradas. Ultrapassando o setor social, uma estratégia inovadora consiste na mobilização dos stocks habitacionais de proprietários privados disponibilizando-os para fins sociais. Esta estratégia implica uma negociação com os proprietários solicitando aluguéis mais baixos em troca de benefícios fiscais. As cooperativas habitacionais podem igualmente constituir uma estratégia, assim como o uso de casas desocupadas e espaços livres de propriedade pública e de autoridades locais. Em Bruxelas, por exemplo, as casas vazias são usadas como acomodações temporárias para aqueles que se encontram em lista de espera para habitações sociais. Existem também fundos públicos para proprietários que reformem as suas casas degradadas, arrendando-as a baixo custo a grupos vulneráveis. Pratica-se ainda um imposto adicional junto dos proprietários que detêm as suas propriedades vazias e abandonadas, desincentivando-os desta prática⁵⁰.

Há também algumas medidas de enquadramento estratégico. As políticas de desenvolvimento e planeamento territorial se

50. Conheça mais em: www.doulkeridis.be/blog/category/mes-competences/logement/. Conheça também uma experiência no mesmo domínio no Reino Unido (www.homesandcommunities.co.uk/empty-homes-toolkit?page_id=&page=1)

revelam essenciais no domínio da habitação social, fazendo do critério da habitação acessível uma pré-condição para a permissão da construção. Neste domínio, assume também papel de destaque o fornecimento de serviços adicionais à habitação social junto de alguns proprietários, através da sensibilização quanto ao combate ao preconceito face aos sem-abrigo, o qual, muitas vezes, leva-os a recearem alugar os seus imóveis.

Como atores de mediação entre a habitação social e os proprietários privados, surgem as agências de aluguel social, uma estratégia de inovação social totalmente assente na lógica *housing led*, e que se desenvolveu inicialmente em Flandres entre os anos 80 e 90⁵¹. Esta estratégia das agências de aluguel social tem sido desenvolvida em outros países europeus como França⁵², Alemanha⁵³, Reino Unido⁵⁴ e Itália. Na medida em que o capital para investimento em habitação social é cada vez mais limitado, estratégias como esta de socializar o setor de aluguel privado através da mediação entre proprietários e públicos vulneráveis são cada vez mais necessárias. No entanto, não podemos deixar de referir as limitações de acessibilidade desta estratégia ao seu público-alvo. Esta apenas funciona quando os rendimentos, incluindo prestações sociais ligadas aos custos habitacionais, são adequados para cobrir os valores negociados.

São vários os exemplos na Europa de organizações que têm desenvolvido sua capacidade de apoio habitacional e de resposta a necessidades sociais plurais dos seus usuários.

Na Dinamarca, as intervenções de prevenção ao nível habitacional têm sido uma aposta significativa com a atribuição, pelos municípios, de 25% da habitação social vaga a grupos socialmente vulneráveis, que recebem também apoio social (*Benjamim & Dyb*, 2008). Na Noruega, o Projeto Nacional *Homelessness* tem a duração de 4 anos e é desenvolvido por 4 organizações, direcionando-se para Sem-abrigo usuários de drogas e com patologias mentais no sentido de colocá-los em habitação independente com apoio (*Dyb*, 2005). No Reino Unido, são também frequentes os exemplos da abordagem *Housing First*, nomeadamente através do arrendamento em mercado privado por parte das autoridades locais (*Quilgars*, 2008). A

51. Para uma análise aprofundada da implementação das agências em Flandres, consulte: <http://www.feantsa.org/spip.php?article428&lang=en>.

52. Na França, as agências são conhecidas por “Agências Imobiliárias de Vocação Social” (“Agences Immobilière à Vocation Sociale” - AIVS) e têm como objetivo o aumento do número de imóveis disponíveis para públicos vulneráveis, em boas condições. As AIVS são normalmente protagonizadas por ONGs em parceria com entidades locais, operando integradas às políticas dirigidas aos Sem abrigo.

53. Na Alemanha, as agências designam-se por Agências de Apoio à Habitação (Housing Assistance Agencies) e têm dois âmbitos de atividade. O primeiro envolve a gestão do aluguel e a mediação com o proprietário. O segundo envolve o apoio social ambulatório. O tipo de apoio prestado varia consoante os públicos vulneráveis arrendatários, sendo normalmente realizado por uma segunda organização através de parcerias. Estas agências são financiadas por diferentes agentes estatais, por fundos das igrejas e, em menor escala, por donativos e rendimentos próprios.

54. Real lettings (<http://www.reallettings.com/>) é um negócio social desenvolvido pela Associação Brodway em Londres, especializada na área dos sem-abrigo, a qual oferece aos proprietários garantias de aluguel num sistema de arrendamento de 3 a 5 anos.

organização de saúde mental “*Rethink*” apoia pessoas com transtornos mentais na manutenção dos seus arrendamentos e na ligação com a comunidade, fazendo a ponte com os proprietários privados.

Na Escócia, a iniciativa “*Lead Tenancies*” atribuiu empréstimos a proprietários para recuperarem as suas propriedades e disponibilizarem alojamento para grupos vulneráveis.

Estes são apenas alguns dos exemplos de aplicações do modelo *Housing First*, o qual se encontra em clara disseminação no contexto europeu, não podendo, no entanto, ser assumido como modelo predominante nem como necessariamente mais adequado a todos os contextos.

3.3.2 Diferentes tipologias do modelo *Housing First*

O modelo *Housing First*, tal como afirmado anteriormente, tem sido aplicado de distintas formas e em diferentes contextos. Enquanto filosofia de intervenção, uma das tipologias mais encontradas deste modelo está organizada da seguinte forma⁵⁵:

1) *Pathways Housing First* (PHF)

2) *Communal Housing First* (CHF)

55. O documento, disponível em: www.westvlaanderen.be/kwaliteit/Welzijn/Documents/Housing_First%20-%20Feantsa.pdf (Pleace, 2010), permite uma análise detalhada desta tipologia. Para cada uma das três tipologias, o documento aponta um conjunto de indicadores; os grupos alvo na população sem-abrigo para quem se dirigem; quais os objetivos dos serviços prestados; como se acessa aos serviços; qual o custo dos serviços e quais os riscos de gestão.

3) *Housing First Light* (HFL)

Podemos assumir que a primeira tipologia consiste essencialmente na primeira versão do Modelo *Housing First*, baseada no cumprimento integral dos princípios apresentados no primeiro ponto do presente capítulo. A tipologia *Communal Housing First* surge a partir da difusão da tipologia PHF, sendo adotada por algumas ONGs associada à estratégia de serviços por etapas do modelo integrado. No fundo, a tipologia CHF consiste na aplicação da filosofia *Housing First* em serviços partilhados direcionados aos sem-abrigo, através da transformação de albergues em unidades residenciais apoiadas por serviços fornecidos na lógica *Housing First*. Trata-se de uma tipologia direcionada especialmente para situações crônicas que apresentam um elevado nível de necessidades, nomeadamente situações acentuadas de doença mental e de consumo de álcool e drogas. Dadas estas necessidades, os serviços médicos situam-se, tendencialmente, no mesmo edifício ou muito próximos da habitação. Podemos assim assumir que as semelhanças entre o modelo PHF e o modelo CHF são significativas, sendo a principal distinção entre eles a questão da habitação partilhada e a presença dos técnicos de apoio.

Por último, a tipologia *Housing First Light* (HFL) é adequada a fases de maior autonomização da população sem-abrigo, estando a sua aplicação mais disseminada nos Estados Unidos. Esta tipologia reflete o modelo PHF, mas seu nível de apoio é muito

menos intenso e está baseado na gestão de casos, sem um fornecimento direto de serviços médicos, psiquiátricos ou de reabilitação. Nesta tipologia de serviços, a cada indivíduo é atribuído um gestor de caso que presta aconselhamento prático e psicológico. O quadro a seguir permite uma análise comparativa das três tipologias no que concerne aos serviços.

Análise comparativa de tipologias do modelo *Housing First*

Serviço disponibilizado	<i>Pathways housing first</i>	<i>Communal housing first</i>	<i>Housing first light</i>
Alojamento com garantia de segurança no setor de aluguel privado ou habitação social imediatamente (o mais rápido possível).	Sim	Não	Sim
Oferece habitação comunitária imediata (quartos ou apartamentos) com garantia de segurança num edifício exclusivamente utilizado por pessoas sem-abrigo.	Não	Sim	Não
Pessoas sem-abrigo devem deixar de utilizar drogas.	Não	Não	Não
Pessoas sem-abrigo devem deixar de consumir álcool.	Não	Não	Não
Pessoas sem-abrigo devem utilizar os serviços de saúde mental	Não	Não	Não
Abordagem de redução de risco	Sim	Sim	Sim
Utiliza equipes móveis para assegurar serviços.	Sim	Não	Sim
Oferece diretamente serviços relacionados com álcool e drogas	Sim	Sim	Não
Oferece diretamente serviços médicos e psiquiátricos	Sim	Sim	Não
Utiliza serviços de agência de aluguel e de seguros	Sim	Sim	Sim
Oferece apoio na promoção da estabilidade habitacional.	Sim	Não	Sim

Fonte: Pleace, 2010

Perante a tipologia apresentada, o que se revela mais importante na difusão do modelo *Housing First* é o fato de cada vez mais serviços estarem sendo influenciados e definidos por uma ética baseada neste modelo.

3.3.3. Os limites do modelo *Housing First*

A origem do modelo *Housing First* nos Estados Unidos se dá em um contexto no qual a atribuição prioritária de uma casa, sob o ponto de vista de pragmatismo e de satisfação de necessidades prementes, pode igualmente ser vista como uma forma de diminuição da visibilidade do fenômeno nas ruas e como estratégia de “higienização social”.

Neste domínio, cabe destacar que, em anos recentes, alguns países e cidades europeus têm apostado significativamente na regulação dos comportamentos em espaço público.

Em muitos países, a lei de regulação dos espaços públicos não penaliza necessariamente uma pessoa sem-abrigo, mas tem efeitos desproporcionais nestes públicos vulneráveis, dada sua maior presença no espaço público. Noutros contextos, emergem mesmo medidas de criminalização dos sem-abrigo ou de reforço do controle da sua presença nestes espaços. Estas medidas refletem as debilidades das políticas direcionadas para o fenômeno sem-abrigo na promoção de alternativas face à sua situação. Mesmo quando os serviços prestados aos sem-abrigo são de significativa qualidade, a implementação de medidas coercivas revela sempre um retrocesso no processo de reintegração destas pessoas.

Este cenário, apesar de tudo, encontra ao mesmo tempo uma maior sensibilidade por parte dos cidadãos que, atualmente, e como

consequência da crise financeira e econômica e os seus terríveis impactos, se encontram mais próximos de uma situação de risco de pobreza, conhecendo ou estando em contato com pessoas que recentemente ficaram em situação de sem-abrigo. À semelhança de outros fenômenos sociais, quando estes, direta ou indiretamente, atingem uma parte significativa das populações, acabam por ganhar relevância política e ser alvo de uma maior atenção e disponibilização de recursos. No entanto, e apesar desta crescente sensibilidade, tipologias como as do *Housing First*, que exigem investimentos financeiros de porte considerável, acabam por ser alvo de muita resistência ao serem comparadas com os recursos disponibilizados aos cidadãos pelo Estado em termos de proteção social. É difícil explicar à opinião pública, e ainda mais àqueles que diretamente beneficiam-se de subvenções sociais do Estado, que um indivíduo isolado irá de imediato ter acesso a uma habitação individual e a suporte financeiro para pagar aluguel, quando imensas famílias não conseguem acessar este tipo de benefício. Quando a emergência social atinge largas camadas da população, surge com facilidade uma representação social que conduz à divisão entre os “bons pobres” (aqueles que trabalhavam e se esforçavam e que por terem perdido o emprego se encontram em grandes dificuldades) e os “maus pobres” (aqueles que se encontram na situação de carência por sua inteira responsabilidade não merecendo o mesmo tipo de atenção por parte do Estado do que os que se esforçam). Como não é difícil adivinhar, e apesar do fenômeno sem-abrigo atingir hoje um número consideravelmente maior de pessoas e famílias, estes encontram-se frequentemente

incluídos no segundo grupo. Tal tipo de representação tende a dividir e pôr em confronto beneficiários de políticas públicas, atores de intervenção social e as próprias políticas públicas e seus representantes em diferentes níveis. Ou seja, se por um lado, a abordagem *Housing First* ganha adeptos do ponto de vista teórico e técnico, torna-se de muito difícil implementação política por falta de apoio e compreensão da opinião pública, que tende a agir de acordo com o velho ditado “casa onde não há pão, todos ralham e ninguém tem razão”.

A estas limitações estratégicas do modelo, acrescem algumas questões que carecem ainda de resposta, e sistematizamos a seguir as mais frequentes. Desde logo, qual a aplicabilidade deste modelo num contexto de retrocesso do mercado habitacional? É possível, nesta situação, respeitar o princípio da “escolha do consumidor” face à habitação? O que estas questões vêm revelar é a importância da ênfase no *Housing First* ser acompanhada de investimentos em habitação a custos sustentáveis.

Outra questão frequente passa pelas populações vulneráveis a quem este modelo dá resposta: será ele adequado a todos os públicos ou exclusivamente às pessoas com

transtorno mental? Qual a sua eficácia com jovens sem qualquer experiência de vida independente?

A estas questões se somam as dúvidas quanto à capacidade do modelo de promover integração na comunidade, da “gestão” dos consumos de álcool e drogas⁵⁶, do desenvolvimento económico, das melhorias em saúde mental e mesmo da efetividade ao nível da redução de custos.

Concluindo, o modelo *Housing First* não deve ser assumido como a “cura para todos os males”. Demonstrando resultados positivos no nível da estabilidade habitacional, está longe de resultar em sucesso pleno, ilimitado e transversal, sendo necessário ter sempre presente o contexto territorial e cultural de cada local, região ou país.

56. O modelo tem efetivamente revelado eficácia na redução de riscos, mas nem sempre significa uma quebra dos malefícios associados aos consumos. Em primeiro lugar, porque raramente o modelo é aplicado junto daqueles que revelam consumos mais “pesados” e, em segundo lugar, ter eficácia na redução e estabilização dos consumos raramente resulta na erradicação dos mesmos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Atherton, Iain & Nicholls, Carol McNaughton (2008) - ‘Housing First’ as a means of addressing multiple needs and homelessness. *European Journal of Homelessness*. Disponível em: https://dspace.stir.ac.uk/bitstream/1893/9035/1/atherton_ejh2008.pdf. [Acedido em 10 de Julho 2013].

Baldry, E.; Dowse, L.; McCausland; Clarence, M. (2012) - Report on the lifecycle institutional costs of homelessness for vulnerable groups, Australia.

Benjaminsen, I. and Dyb, E., (2008) The effectiveness of homeless policies – variations among Scandinavian countries, *European Journal of Homelessness*.

Bright, J. (2011) - Places of Change. Improving Hostel Accommodation. Presentation on the Seminar on Social Innovation to Tackle Homelessness. European Commission, July 2011.

Busch-Geertsema, Volker (2011) – Housing First Europe: a “social experimentation project”. *European Journal of Homeless*. Disponível em: <http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/research-projects-in-progress-1.pdf>. [Acedido em 10 de Julho 2013].

Comissão Europeia (2010) Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing

Provision and Labour Markets. Bruxelas: Comissão Europeia.

Comissão Europeia (2012) - First Commission interim report on the implementation of Pilot Projects and Preparatory Actions. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/budg/dv/2013_com_first_interim_report_/2013_com_first_interim_report_en.pdf. [Acedido em 1 de Maio 2013].

Comissão Europeia (2013) Social Investment Package - Confronting Homelessness in the European Union [Commission Staff working document]. Bruxelas.

Comité Económico e Social Europeu (2011) - Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre “A problemática dos sem-abrigo”. Bruxelas: Comité Económico e Social Europeu. Disponível em <http://www.igfse.pt/upload/docs/2012/Parecer%20-%20A%20problem%C3%A1tica%20dos%20sem-abrigos.pdf> [Acedido em 1 de Maio 2013].

Dyb, E., (2005) Prosjekt bostedsløse – Evaluering av et fireårig nasjonalt prosjekt [Project Homeless – Evaluation of a four-year national project] Byggforsk’s series of publications 7-2005 (Oslo: Norwegian Building Research Institute)

EAPN (2013) - Assessment of Country-Specific Recommendations (CSRs) and proposals for Alternative CSRs (National and EO Members). Position Paper. Bruxelas: EAPN. Disponível em: <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/2013-EAPN-CSR-Assessment-and-alternative-CSRs-EN.pdf>. [Acedido em 1 de Maio 2013].

Edgar, Bill (2009), European Review of Statistics on Homelessness in Europe. Bruxelas: FEANTSA.

Edgar, Bill, Doherty, Joe, Mina - Coull, Amy (1999), Services aux Sans-Aabri, Innovations et changements au sein de l'Union Européenne, Bristol, R.U., Policy Press.

FEANTSA (2009) - Access to Employment for People Experiencing Homelessness – Recommendations for Member States and the European Union. Bruxelas: FEANTSA.

FEANTSA (2011) - Housing-led policy approaches – social innovation to end homelessness in Europe. Bruxelas: FEANTSA. Disponível em: <http://www.feantsa.org/spip.php?article428&lang=en>. [Acedido em 1 de Maio 2013].

FEANTSA (2011) - Employability Starter Kit – How to Develop Employability Initiatives in Homelessness Services? Bruxelas: FEANTSA.

FEANTSA (2012) On the way home? FEANTSA Monitoring report on Homelessness and Homeless Policies in Europe. Bruxelas: FEANTSA.

FEANTSA (2012) - Social Rental

Agencies: An Innovative Housing-led Response to Homelessness - Good Practice Briefing. Bruxelas: FEANTSA. Disponível em: <http://www.feantsa.org/spip.php?article428&lang=en>. [Acedido em 1 de Maio 2013].

Fernandes, Maria Manuela Dias (2006) Fechados no Silêncio – os sem-abrigo – Tese de mestrado. Universidade Aberta: Porto.

Gaetz, Stephen (2012) - Housing: Housing First. Canadá: Homeless Hub. Disponível em: <http://www.homelesshub.ca/topics/housing-first-209.aspx>. [Acedido em 10 de Julho 2013].

Hutson, Susan, Clapham, David (1999), Homelessness, Public Policies and Private Troubles, London, UK, Continuum, London and New York.

Instituto da Segurança Social, IP (2009) - Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem Abrigo. Disponível em <http://www1.seg-social.pt/downloads/iss/ENIPSA.html> [Acedido em 1 de Maio 2013].

Kaakinen, Juha (2012) – Long Term Perspectives: from Housing First to ending homelessness. Em FEANTSA/French Permanent Representation to the EU Seminar “Housing First: a key element of European homelessness strategies”- Bruxelas, 23 de Março de 2012. Disponível em: <http://www.slideshare.net/FEANTSA/juha-kaakinen>[Acedido em 1 de Maio 2013].

Lúcio, José e Marques, Filomena (2010) - Inclusão Social – do conceito à estratégia: o caso dos sem-abrigo na Cidade de Lisboa. Em Actas do Seminário Geografias de Inclusão: desafios e oportunidades.

Lisboa, 13 de Dezembro 2010. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa. Disponível em http://www.academia.edu/466730/Inclusao_Social_do_conceito_a_estrategia_o_caso_dos_sem-abrigo_na_Cidade_de_Lisboa [Acedido em 1 de Maio 2013].

Martins, Ana Maria Ferreira (2007) As sem-abrigo de Lisboa – Tese de mestrado. Departamento de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Aberta. Lisboa.

National Institute of Labour Studies (2011) - Finding Work: Homelessness and Employment. Flinders University

Parlamento Europeu (2007) - Declaração escrita sobre a resolução do fenómeno dos sem-abrigo na rua. Bruxelas: Parlamento Europeu. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0163+0+DOC+XML+V0//PT>. [Acedido em 1 de Maio 2013].

Pleace, Nicholas; Bretherton, Joanne (2012) - Will Paradigm Drift Stop Housing First from Ending Homelessness? Categorising and Critically assessing the Housing First Movement from a Social Policy Perspective. Disponível em: http://academia.edu/2197784/Will_Paradigm_Drift_Stop_Housing_First_from_Ending_Homelessness_Categorising_and_Critically_Assessing_the_Housing_First_Movement_from_a_Social_Policy_Perspective. [Acedido em 10 de Julho 2013].

Pleace, Nicholas (2011) - The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective. European

Journal of Homelessness. Disponível em: <http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/think-piece-1-3.pdf>. [Acedido em 10 de Julho 2013].

Pleace, Nicholas (2010) Housing First. Bruxelas: FEANTSA. Disponível em: http://www.west-vlaanderen.be/kwaliteit/Welzijn/Documents/Housing_First%20-%20Feantsa.pdf. [Acedido em 1 de Maio 2013].

Quilgars, D., (2008) The private rented sector: supply options for homeless and low-income households, Report prepared for the Scottish Government.

Springer, S. (2000) Homelessness: a proposal for a global definition and Classification. Habitat International, 24:475-484.

Spinnewijn, F.(2005) Sem abrigo: apelo à ação europeia. Revista Semestral Rediteia, 36:22-23.

Sousa e Almeida (2001) E se perguntássemos aos sem-abrigo? Satisfação e necessidades percecionadas face aos serviços, num abrigo de Lisboa. Análise Psicológica, 19 (2): 299-312. Tsemberis, S. (2010) Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction. Hazelden: Minnesota...

III. POPULAÇÃO SEM-ABRIGO: AS EXPERIÊNCIAS DE PARIS E LONDRES

1. CARACTERIZAÇÃO DO FENÔMENO SEM-ABRIGO NA INGLATERRA E FRANÇA

1.1. BREVE CONCEITUAÇÃO DO FENÔMENO SEM-ABRIGO E ENQUADRAMENTO LEGAL NA INGLATERRA E FRANÇA

A partir da lógica de enquadramento conceitual do fenômeno sem-abrigo já apresentada, abordaremos a definição utilizada em cada um dos países em análise face à tipologia ETHOS, a qual se apresenta como a tipologia com maior abrangência na União Europeia.

Neste sentido, a Inglaterra e a França assumem posições distintas. Na Inglaterra, é assumida uma definição alargada de sem-abrigo, enquanto na França prevalece uma definição mais restrita ao nível das políticas e mais alargada em termos de investigação e estatísticos.

As políticas com base na estratégia *housing led* (liderada pela habitação) ainda não se encontram totalmente difundidas na Europa, mas ganham uma expressão crescente, embora de níveis diferenciados⁵⁷. Neste sentido, a Inglaterra integra um grupo de países europeus (juntamente com a Alemanha, Países Baixos e Suécia) que já tem disseminado o modelo de habitação apoiada, prevalecendo, no entanto, a abordagem dos serviços por etapas, designadamente para alguns grupos de pessoas sem-abrigo. Por sua vez, a França integra um outro grupo de países (juntamente com Portugal e Irlanda) que adotaram a estratégia *housing led* como princípio (embora ainda não a tenham operacionalizado) ou apenas pontualmente no âmbito de projetos protagonizados por ONGs⁵⁸.

57. Análise disponível em: Comissão Europeia (2013) Social Investment Package - Confronting Homelessness in the European Union [Comission Staff working document]. Bruxelas.

58. No caso da França, o programa "Un chez soi d'abord" é um projeto piloto orientado para pessoas com transtornos mentais.



Na Inglaterra, existe uma **definição legal de sem-abrigo** – sem-abrigo estatutários (*statutory homeless*), adotada pelo governo. Em paralelo, o setor das ONGs segue uma definição mais abrangente que inclui também os casos não considerados legalmente como sem-abrigo (“sem-abrigo não estatutários” [*non-statutory homeless*], “moradores de rua” [*rough sleepers*], “sem-abrigo encobertos” [*hidden homeless*]). A melhor forma de compreender a definição é considerar diferentes subsectores. *Statutory* significa que o governo tem a obrigação de apoiar, e que a pessoa sem-abrigo cumpre cinco critérios definidos: a) elegibilidade - exclui pedidos de asilo; b) vulnerabilidade -

se é “sem-abrigo” (não ser arrendatário legal nem proprietário) ou “potencialmente sem-abrigo” (possibilidade de perda da habitação nos 28 dias seguintes); c) prioridade - se “e “sem-abrigo em necessidade prioritária” de acordo com o previsto na lei (grávidas, indivíduos com filhos / dependentes, vulnerabilidade resultante da idade, transtorno mental ou problemas físicos; habitação ameaçada por desastres naturais ou incêndios; jovens de 16 aos 17 anos; a sair de instituições como o exército ou prisões)⁵⁹; d) não intencionalidade - se

⁵⁹ Determinadas situações, como a vulnerabilidade associada a questões de saúde, apresentam dificuldades de apuração caso a caso.

é “sem-abrigo intencional” (*intentional homelessness*) segundo centenas de leis baseadas em casos concretos (“casos lei” [*case law*] e “casos teste” [*test cases*]). Traduz-se em situações como: ter dinheiro para pagar a renda e decidir não o fazer ou simplesmente abandonar o local de habitação; ser condenado a pena de prisão pode ser considerado como possivelmente evitável, e logo, como intenção de sair de casa; ações consideradas anti-sociais, etc⁶⁰; e) ligação local - a condição final é ter uma conexão local (*local connection*) na área administrativa em que é feita a candidatura para obter habitação. A acomodação temporária em serviços de apoio é válida para efeitos de prova de ligação local.

Os *non-statutory* são os que dormem nas ruas (*rough sleepers*) e os casos escondidos (*hidden*), para quem o Estado não assume responsabilidade de fornecer habitação temporária, e que recebem assim apoio principalmente do setor voluntário. Um indivíduo é também considerado sem-abrigo se viver em condições de habitação inadequadas (sem água corrente, tetos a ruir, superlotados).

Apesar do teste de vulnerabilidade tender a excluir da classificação de *statutory* os “sem-abrigo solteiros” (*single homeless*) - homens, adultos, desempregados, sem problemas de saúde específicos -, pode, por outro lado, permitir incluir alguns destes casos como problemas de drogadição, alcoolismo, HIV, entre outros. O efeito perverso desta situação é que, não havendo habitações

⁶⁰ Nestes casos, a autoridade não tem obrigação de prover habitação, à exceção de por um curto período de tempo.

sociais disponíveis para todos, os que não são considerados grupo prioritário acabam por ser constantemente “ultrapassados” pelos que o são.

No final de todo o processo, os indivíduos não considerados *statutory homeless* devem procurar alternativas no mercado privado de habitação ou recorrer ao setor do voluntariado, usufruindo, por exemplo, de centros de dia. Assim, os *non-statutory homeless* são os indivíduos não reconhecidos pelas autoridades locais e não prioritários, quer pelo fato da sua candidatura ter sido indeferida, quer porque nunca se candidataram. Estes subdividem-se em grupos de acordo com o local de pernoite: *rough sleepers* (moradores de rua e outros locais não previstos para a habitação, como carros abandonados, entradas de edifícios, parques e casas devolutas); e *hidden homeless* (acomodados em centros e albergues de alojamento temporário; em pensões (*bed, & breakfast*) ou casas de familiares e amigos porque não têm outra alternativa habitacional).

Existem diferenças nacionais quanto à definição legislativa em certas áreas e também variação nas avaliações entre autoridades locais. Algumas autoridades são extremamente rígidas e é muito difícil ser aceite. A lei define que as autoridades locais têm de ter uma estratégia de atuação quanto ao fenómeno, mas não estabelece que os indivíduos que se candidatam sejam automaticamente aceites como sem-abrigo. Tal fato permite que muitas das autoridades tenham modos subjetivos de aplicar o critério de vulnerabilidade.



Em termos legais, e de forma intrinsecamente relacionada com a definição legal de sem-abrigo, destaca-se na Inglaterra a importância do *Homelessness Act*, documento governamental que regulamenta as funções das autoridades locais de habitação relativamente ao fenómeno sem-abrigo, as condições/critérios de alojamento e todos os domínios relacionados com o fenómeno. O primeiro *Homelessness Act* data de 1977, seguido das versões de 1985, 1996 e da versão vigente de 2002.

As autoridades locais são também responsáveis por uma compilação sistemática e regular de dados administrativos, gerando estatísticas de *statutory homeless*.

Os grupos não considerados *statutory homeless* representam um campo de pesquisa independente, essencialmente levado a cabo pelas ONGs. Este setor desempenha um papel essencial para tornar visíveis os grupos que são “administrativamente invisíveis”, nomeadamente os *rough sleepers* e *hidden homeless*. A título de exemplo, a ONG Shelter tem realizado estimativas adicionando ao valor dos *statutory* os casos rejeitados e números referentes aos que se encontram em pensões ou alojamentos temporários. Estes dados são posteriormente utilizados para apresentar estimativas do número de unidades de habitação que necessitam ser construídas, bem como para estimativas do número de sem-abrigo excluídos dos números oficiais. Destacam-se igualmente as estimativas de single homeless levantadas pelas ONGs para identificar os que não são incluídos em grupos de prioridade⁶¹.

61. As estimativas recentes do Policy Institute para a Crise no relatório How Many, How Much (http://www.crisis.org.uk/data/files/document_library/research/howmanyhowmuch_full.pdf) constituem um exemplo deste domínio.

Na França, por outro lado, não existe uma definição oficial de sem-abrigo. Os censos mais recentes, conduzidos localmente pelo Instituto Nacional de Estudos Demográficos - INED (*Institut National d'Études Démographiques*) e ao nível nacional pelo Instituto Nacional de Estatística e Estudos Económicos - INSEE (*Institut National de la Statistique et des Études Économiques*), baseiam-se numa definição próxima a dos EUA, em que sem-abrigo são as pessoas que no momento do estudo (por exemplo, a noite anterior) dormem na rua ou em outros locais impróprios para habitação, em abrigos noturnos, hotéis ou apartamentos pagos pelas agências não-governamentais ou através de apoios do Estado. Já as ONGs utilizam várias denominações: “SDF” (sem domicílio fixo), “sem-abrigo” (*sans-abri*), “mendigo” (*clochard*), “usuários” (*usagers*). O SDF é alguém que dorme nas ruas ou em centros noturnos ou aquele que não tem residência fixa e está em contínua movimentação entre casas de amigos e pensões.

Os estudos⁶² demonstram que entre as várias ONGs não há necessariamente a preocupação de se chegar a uma definição comum. Encontrar uma definição é relevante para o campo da investigação⁶³, no sentido de reunir dados quantitativos (como o INSEE); mas para os prestadores de serviços, quando as intenções são não discriminar casos a apoiar, a questão da definição é assumida como menos relevante.

62. Menezes, Filipa Lourenço (2008) – Dinâmicas de risco na modernidade e desigualdades sociais: o caso dos sem-abrigo em Paris, Lisboa e Londres. Tese de Doutoramento. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa: Lisboa.

63. Algo que tem sido contrariado pela própria União Europeia, no sentido de se chegar a uma definição de consenso capaz de orientar políticas comuns.

Sem uma definição legal, a primeira missão de emergência social no domínio dos sem-abrigo é fornecer àqueles em situação de necessidade imediata acomodação, sem discriminação. Baseia-se em quatro pilares que são o serviço nacional “115”, as equipas móveis do Samu Social, os centros noturnos de emergência e os centros de dia⁶⁴.

No domínio legislativo, na França, cumpre destacar a Lei Besson (*Loi Besson*) aprovada em 1990, que estabelece um programa para os sem-abrigo, inserindo-o numa estratégia mais vasta de combate à pobreza. O programa prevê um plano de ação para o alojamento de pessoas desfavorecidas que inclui: fundos especiais (Fundos de Solidariedade Habitacional [*Les Fonds de Solidarité Logement*]) que se destinam a facilitar o pagamento de alojamentos a custos inferiores ao preço corrente do mercado; financiamento para Alojamentos de Inserção (*Les Logements d'Insertion*), uma ação baseada em empréstimos bonificados aos organismos de habitação social; alojamento subsidiado; Apoio Personalizado à Habitação (*L'Aide Personnalisée au Logement - A.P.L.*) que foca diretamente os arrendatários, dando direito ao locatário ao pagamento de um aluguel residual, estendendo-se também às “casas de jovens” trabalhadores e aos que procuram o primeiro emprego (dos 16 aos 25 anos). Seguindo esta lógica de integração da abordagem do fenómeno sem-abrigo no domínio mais abrangente da política de combate à pobreza e exclusão social, o plano quinquenal vigente de Luta contra a Pobreza

64. Estas respostas serão analisadas com mais detalhe no capítulo 2.3, referente às tipologias e dinâmicas de alojamentos de emergência.

e pela Inclusão Social⁶⁵ inclui uma linha de intervenção designada “Alojamento e abrigo: criar as condições de uma verdadeira política de acesso à habitação para um crescente número de pessoas”.

Desde 1990, no tocante à investigação nesta área, destacam-se os levantamentos feitos no âmbito do atual Plano de Urbanismo, Construção e Arquitetura (*Plan Urbanisme, Construction et Architecture*) do Ministério para a Habitação, que segue uma linha de análise sociológica qualitativa ou etnográfica baseada essencialmente nos casos mais visíveis no espaço público; e pelo Conselho Nacional de Informação Estatística (*National Council for Statistical Information - CNIS*), que se ocupa da pesquisa quantitativa originária de um trabalho desenvolvido por vários parceiros (departamentos governamentais, ONG, sindicatos, investigadores, etc.). Destacam-se ainda os censos estatísticos de sem-abrigo ou usuários de serviços⁶⁶ e os registros e entrevistas feitos por prestadores de serviços⁶⁷. Procura-se também incluir questões acerca do fenómeno de sem-abrigo em estudos dirigidos à população geral, tais como o censo de saúde do INSEE (2002-2003) e o censo habitacional (2006).

65. Aprovado em 21 de Janeiro de 2013.

66. Anualmente, desde 1998, a parceria DRASS/FNARS/MIPES aplica, numa dada noite na região de Paris (Ile-de France), um questionário aos usuários dos centros de acolhimento de urgência (CHU) e centros de acolhimento e reinserção social (CHRS). Desde 1993, o INED é responsável por vários projetos na região de Paris que testam metodologias de censo “rua e centro de acolhimento” e “usuários de serviços”.

67. Como exemplo, desde 1982, a cada dois anos, é realizado pelo departamento de assuntos sociais um levantamento estatístico (formulário descritivo) acerca da população em CHRS e acomodação temporária, incluindo famílias.

1.2. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO FENÔMENO SEM-ABRIGO NA INGLATERRA E FRANÇA

Considerando a multiplicidade de definições e metodologias adotadas nos dois países em análise, é pertinente realizar uma breve caracterização do fenômeno sem-abrigo em cada um deles. As informações sintetizadas⁶⁸ são pertinentes para compreender como a população sem-abrigo é caracterizada em termos de perfil sociodemográfico, situação habitacional, qualificações e situação de emprego, condições sociais de pertencimento, redes de sociabilidade, saúde, serviços de apoio e estratégias de sobrevivência.

1.2.1 Sem-abrigo em números⁶⁹

Os dados quantitativos evidenciam grandes variações, que além de gerarem polêmica ao nível nacional, são também de questionável utilização para comparações entre países. Na Inglaterra, a par de um conhecimento segmentado e especializado por tipos de situações – *statutory*, alojamento temporário e *rough sleepers* –, falta uma análise global. Sublinhe-se que o resultado dos casos de rua obedece ao cálculo de uma

68. Este capítulo foi elaborado com base na sistematização apresentada na tese de doutoramento de Filipa Menezes, que analisa o fenômeno dos sem-abrigo na França, Inglaterra e Portugal.

69. Os números não são recentes, mas permitem um retrato comparativo. A crise econômica e financeira e seu impacto social seguramente agravaram muitas das situações aqui apresentadas, introduzindo novos desafios e questionamentos para os quais ainda não existe um diagnóstico atualizado.

média para o número de pessoas a dormir na rua “em qualquer noite”, o que diminui substancialmente as contagens.

Na França, os dados nacionais variam entre 86 mil e 800 mil, conforme os casos incluídos.

O fato de os estudos existentes não permitirem captar o universo total é justificado por vários fatores, entre os quais os custos e escassez do financiamento à investigação, existência de situações escondidas ou invisíveis e mobilidade da população.

1.2.2. Características sociodemográficas e situação habitacional

Considerando as características sociodemográficas e situação habitacional, evidencia-se a maior representatividade de indivíduos nascidos no estrangeiro em relação à população geral; problemas e separações familiares precoces; baixos níveis de qualificação e falta de certificação de competências, entre outras questões. Porém, estas características podem não ser as predominantes entre a população sem-abrigo. De forma geral, o perfil mais comum do sem-abrigo que se encontra em situação de rua ou em centros de emergência é o já bastante conhecido: homem; solteiro; idade média entre 30 e 50 anos; nascido em território nacional; previamente sem habitação própria ou arrendatário; usuário frequente de centros de acolhimento; duração média da situação de rua de um ano, havendo por outro lado casos de longa duração.

Um parâmetro particularmente evidente no caso da Inglaterra é a expulsão da casa dos pais entre os motivos para a situação de sem-abrigo. Este é um fator que tem levado vários autores a explorar o conceito de “bem estar familiar” (*family welfare*), numa perspectiva comparativa.

1.2.3. Qualificações e situação face ao emprego

A população sem-abrigo está, de um modo geral, numa situação de desvantagem em relação ao mercado de emprego. Tal associa-se ao predomínio de experiência laboral em áreas não qualificadas, falta de competências e baixa escolaridade, dificuldades de acesso à reciclagem formativa, problemas de saúde, etc. Neste sentido, a grande maioria já trabalhou anteriormente e apenas uma pequena parte se encontra atualmente empregada (mais as mulheres e em centros de acolhimento). Os empregos atuais tendem a ser precários, em áreas não qualificadas, incluindo os que são para serviço dos próprios centros de acolhimento, ou outras formas de emprego socialmente protegidas. O desemprego de longa duração tende a ser mais representativo do que na população geral. Por outro lado, os constrangimentos para encontrar trabalho enquanto sem-abrigo são de diversos tipos como: empregadores que não fazem contrato; dificuldade em manter uma imagem aceitável e respeitar horários de trabalho incompatíveis com os horários de funcionamento dos centros de acolhimento.

1.2.4. Condições sociais de pertencimento e redes de sociabilidade

As “condições sociais de pertencimento e redes de sociabilidade” refletem as dificuldades de relacionamento familiar consequentes da situação social e econômica. Vários casos referem manter um contato familiar apesar de se sentirem isolados. A maioria dos contatos sociais estabelecidos é com indivíduos nas mesmas circunstâncias. Os casos de violência doméstica são frequentemente referidos entre as mulheres e a expulsão de casa dos pais entre a população mais jovem.

1.2.5. Saúde

Transtornos mentais e depressões, problemas de saúde de várias ordens e a dependência química são particularmente referidos nas pesquisas, melhorando consoante a qualidade das condições de alojamento, onde há geralmente também um acesso mais facilitado a cuidados médicos. As hospitalizações e a mortalidade precoce são mais frequentes em relação à população geral. Os temas da dependência do álcool e outras drogas e transtornos mentais são frequentemente apontados tanto como causa (que vai sendo agravada) como consequência da situação de rua.

1.2.6. Serviços de apoio e estratégias de sobrevivência

Para pagamento dos serviços de apoio e estratégias de sobrevivência, as principais fontes de recursos mencionadas são o trabalho e os benefícios sociais. O Reino Unido destaca-se mais pelos benefícios sociais em relação ao trabalho do que a França. Observa-se uma polaridade entre aqueles que estão em centros e os que estão em situação de rua, predominando a ausência de formas de apoio e um maior distanciamento em relação às instituições no caso dos segundos. A maioria já contactou um serviço social, contudo persistem aspectos a melhorar como, entre outros vários, acesso à alimentação, apoio financeiro e processos burocráticos.

Estes retratos síntese, apesar de serem feitos com base em indicadores relativamente desatualizados, deixam assim algumas pistas para compreender melhor a instalação do fenômeno sem-abrigo nos países em questão, servindo de ponto de partida para a análise que se segue sobre os modelos vigentes de intervenção neste domínio.

2. MODELOS DE INTERVENÇÃO EM PARIS

2.1. POLÍTICAS E PROGRAMAS DE ENQUADRAMENTO DO FENÔMENO SEM-ABRIGO

Como já referido, na França, a Lei Besson (Lei nº 90-449 de 31 de maio de 1990) consagrou o direito legal à habitação, mediante a criação de Planos Departamentais de Ação para o alojamento de pessoas sem-abrigo, bem como por um dispositivo de incentivo ao mercado de arrendamento. Seus objetivos são claramente estabelecidos pelo seu artigo primeiro:

Garantir o direito à habitação é um dever de solidariedade para toda a nação. Qualquer pessoa com dificuldades particulares, principalmente por causa da insuficiência de recursos ou condições de vida, tem direito à ajuda da comunidade, conforme previsto por esta Lei, para o acesso à moradia digna e independente e a aí se estabelecer.

Por seu turno, a Lei “Dalo” (Lei nº 2007-290 de 5 de março de 2007) designa o Estado como aquele a quem compete garantir o direito à habitação.

Independentemente da situação em que se encontra (pedido de habitação social ou orientação pelos serviços sociais,

por exemplo), é possível à pessoa exercer o seu direito à habitação (“*Droit au logement opposable*” ou “*dALo*”) ou ao alojamento (“*Droit à l’hébergement opposable*” ou “*dAHo*”), mediante um recurso amigável ou litigioso.

O primeiro recurso é exercido mediante a entrega de um formulário na Prefeitura (e os demais documentos necessários), podendo a pessoa ser acompanhada por uma associação no âmbito do seu pedido. O dossiê é examinado por uma Comissão de Mediação Departamental que, caso considere o caso urgente e prioritário, solicita ao Prefeito acolhimento numa estrutura de alojamento ou numa habitação social no âmbito do contingente de que a Prefeitura disponha. Caso o alojamento não seja fornecido, não obstante a solicitação da Comissão, o indivíduo pode interpor um recurso junto da jurisdição administrativa, e o Estado pode ser condenado a pagar uma sanção pecuniária.

O segundo recurso exerce-se perante um tribunal administrativo nos casos em que:

- o pedido não foi aceito pela Comissão de Mediação;

- a decisão da Comissão de Mediação no sentido de proceder ao alojamento não foi atendida no prazo previsto pela lei (6 meses em caso de habitação; 6 semanas em caso de alojamento, 3 meses em caso de habitação de transição).

Este recurso foi disponibilizado para pedidos prioritários (pessoas sem habitação, ameaçadas de expulsão sem realojamento,

albergadas temporariamente) em 1º de Dezembro de 2008. A partir de 1º de Janeiro de 2012, este recurso foi estendido a todos aqueles que efetuaram pedido de habitação social e que não receberam resposta após um período anormalmente longo.

A lei reconhece ainda às pessoas acolhidas em alojamento de urgência o direito de permanecer no mesmo até que lhe seja proposto um local de alojamento estável ou uma habitação adaptada à sua situação, bem como prevê a criação de um comitê de acompanhamento encarregado de avaliar a implementação do direito à habitação.

As outras disposições da Lei “DALO” visam principalmente o desenvolvimento da oferta de alojamento e de habitação. A regulamentação específica da lei, nomeadamente por parte do Ministério da Igualdade dos Territórios e do Alojamento (*Ministère de l’Égalité des Territoires et du Logement*), visa reforçar sua implementação e a sua articulação com os dispositivos de urgência para o inverno.

Por seu lado, o Conselho de Estado reforçou recentemente o direito ao alojamento (Conselho de Estado, 22 abril 2013, req. nº 358.427⁷⁰), precisando aquilo que se entende como reconhecimento do direito ao alojamento. Neste âmbito, foi considerado que o alojamento atribuído a uma pessoa por uma Comissão de Mediação DALO deve apresentar caráter de estabilidade e não limitar-se a uma colocação numa estrutura de urgência (a qual, pelo sua instabilidade e sazonalidade, não permite considerar como cumprimento

do direito ao alojamento). É ainda reforçada a perspectiva de que o acolhimento de pessoas sem-abrigo em situação de emergência em estruturas de alojamento deve constituir uma etapa do percurso no sentido de uma habitação autônoma.

A integração no Plano de luta contra a pobreza

O Plano Quinquenal contra a Pobreza e pela Inclusão Social de 21 de Janeiro de 2013 comporta uma componente intitulada “Habitação, alojamento: criar as condições de uma verdadeira política de acesso ao alojamento para o maior número possível”. A orientação para a habitação é determinante para uma transformação estrutural da política direcionada às pessoas sem-abrigo, a qual ainda se encontra demasiado guiada pela urgência.

A concertação entre os atores ao nível local - o Estado, as coletividades territoriais e os atores associativos - é identificada como fator crucial para a intervenção (quer no curto prazo, de forma a providenciar soluções rápidas às necessidades das pessoas em situação de exclusão, quer no longo prazo, com vistas a permitir a evolução estrutural das respostas ao fenómeno) e a prevenção.

O Plano também prevê a participação dos beneficiários destas políticas em sua elaboração, implementação e avaliação.

No âmbito do Plano Nacional de Luta contra a Pobreza, foi ainda emitida, pelo Ministério da Igualdade dos Territórios e do Alojamento, uma circular específica relativa

ao acompanhamento de pessoas que habitam em acampamentos ou em ocupações destinada a antecipar eventuais decisões de justiça relativas à evacuação dos locais. São envolvidas as associações na realização de diagnósticos globais e individualizados, bem como na procura de soluções para a inclusão destas pessoas.

Os Serviços Integrados de Acolhimento e Orientação (*Service Intégré d’Accueil et d’Orientation - SIAO*)

Os Serviços Integrados de Acolhimento e Orientação (SIAO) são plataformas de serviço público que reúnem, em escala departamental, os parceiros da ação social que desenvolvem intervenção junto a pessoas com necessidade de acolhimento de urgência ou de inserção.

Estas estruturas foram criadas em 2010 com vistas a melhorar o trabalho com as pessoas sem-abrigo ou em risco de perda de moradia, assim como de tornar mais simples e mais justas as modalidades de acolhimento no dispositivo de alojamento e de facilitar o acesso à habitação.

Os SIAO constituem um elemento estruturante do serviço público de alojamento e de acesso à habitação e baseiam-se em 3 princípios fundamentais:

- A continuidade dos processos de trabalho com as pessoas;
- A igualdade perante os serviços prestados;

– A adaptabilidade das respostas às necessidades das pessoas.

Os SIAO possuem como objetivos:

- simplificar os processos de acesso ao alojamento e à habitação e, simultaneamente, facilitar a intervenção dos agentes sociais que acompanham os casos;
- tratar com equidade os pedidos, apoiando-se no conhecimento do conjunto da oferta existente e orientando a pessoa no sentido da resposta mais adaptada às suas necessidades (e não apenas em função das disponibilidades), visando a construção de percursos individualizados de inserção;
- coordenar os diferentes atores da área social e da habitação e melhorar a fluidez entre as situações de alojamento e habitação;
- participar na constituição de observatórios locais destinados a avaliar as necessidades e respostas, utilizando os dados recolhidos no trabalho do Plano Departamental de Acolhimento.

Os SIAO constituem um ator importante no âmbito de uma política pública destinada ao acesso prioritário à habitação por todas as pessoas, de forma a responder às necessidades de abrigo imediato. Estas estruturas desempenham ainda um papel significativo na mobilização das coletividades locais.

A concepção dos SIAO resulta da concertação desenvolvida com os parceiros sociais no âmbito do “Projeto nacional prioritário para alojamento e acesso à habitação para sem-abrigo ou pessoas mal alojadas”, e encontra-se baseada na constatação de que a segmentação do setor e a falta de cooperação entre os múltiplos atores do alojamento e da habitação podem conduzir a uma subestimação das necessidades das pessoas.

A fase do primeiro acolhimento, de avaliação da necessidade e da orientação é primordial para o trabalho com as pessoas, pelo que deve ser organizada de forma coerente e coordenada entre os diversos departamentos.

Este serviço, sob a autoridade do Prefeito, visa se constituir como uma plataforma única e integrada de acolhimento, avaliação e de orientação destinada a facilitar a transição da urgência para a inserção e a habitação, devendo ainda evitar as rupturas nos processos de trabalho com as pessoas e desenvolver uma resposta adaptada e contínua em função das suas necessidades.

Está prevista ainda uma representação das pessoas acolhidas no dispositivo nas instâncias de pilotagem dos SIAO.

A Brigada de Assistência às Pessoas sem-abrigo

A Brigada de Assistência às Pessoas sem-abrigo (*Brigade D’Assistance aux Personnes Sans-Abrii - BAPSA*)⁷¹ é o elemento

71 <http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/La-prefecture->

central do dispositivo de assistência aos sem-abrigo da Prefeitura da Polícia de Paris, criada em 1955.

Este serviço desenvolve trabalho com pessoas sem domicílio fixo e funciona diariamente durante todo o ano, distinguindo-se assim dos dispositivos de urgência invernais.

As pessoas em situação de sem-abrigo beneficiam-se voluntariamente dos serviços prestados pela BAPSA. Em função do seu conhecimento do território, os elementos policiais deste serviço asseguram:

- rondas diárias e missões direcionadas, sob solicitação dos Comissariados, das autoridades municipais ou dos serviços sociais;
- apoio ao transporte de pessoas sem domicílio fixo (que assim o solicitem) para pontos pré-estabelecidos durante o horário de funcionamento dos serviços, para posterior redirecionamento para o Centro de Alojamento e de Acolhimento de Pessoas Sem Abrigo de Nanterre (*Centre d'hébergement et d'accueil des personnes sans abri – CHAPSA*);
- rondas preventivas destinadas a orientar os sem domicílio fixo em perigo ou em situação de grande precariedade para estruturas especializadas.

A BAPSA trabalha em parceria com as

de-police/Missions-de-police/La-direction-de-la-securite-de-proximite-de-l-agglomeration-parisienne/La-brigade-d-assistance-aux-personnes-sans-abri

autoridades locais, os serviços públicos e as associações, numa lógica de intervenção de acompanhamento social, distanciando-se de uma atuação repressiva.

As estruturas de participação direta das pessoas sem-abrigo

A política de alojamento e de acesso à habitação incorpora a criação do Conselho Consultivo das Pessoas Acolhidas e Acompanhadas (*Conseil Consultatif des Personnes Accueillies et Accompagnées, ou CCPA*) e, mais recentemente, dos Conselhos Consultivos Regionais das Pessoas Acolhidas e Acompanhadas (*Conseils Consultatifs Régionaux des Personnes Accueillies et Accompagnées, ou CCRPA*) em doze regiões.

Esta estrutura, dinamizada pela *Fondation de l'Armée du Salut* (FAS), pela *Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale* (FNARS) e pela *Unir les Associations pour développer les solidarités en France* (UNIOPSS), e apoiada pelo *Chantier national prioritaire pour l'hébergement et le logement – CNPHL*, é composta por 380 pessoas e reúne-se a cada dois meses em Paris, na sede do Exército de Salvação (*L'Armée du Salut*), com uma média de 50 participantes.

Em funcionamento desde março de 2011, foi criada com o fim de associar as pessoas acolhidas e acompanhadas à reflexão iniciada pelo Governo francês sobre a reformulação dos dispositivos de alojamento e de habitação. Neste sentido, o CCPA constitui-se como uma instância de discussão e de reflexão das pessoas em

situação de pobreza, enquanto meio para a sua expressão direta e participação ativa nas políticas de que são destinatárias.

O Coletivo de Associações Unidas por uma Nova Política de Habitação

O Coletivo de Associações Unidas por uma Nova Política de Habitação (*Collectif des associations unies pour une nouvelle politique du logement*)⁷² agrupa 34 associações e federações de nível nacional que, desde janeiro de 2008, uniram as suas forças para tornar a luta contra a exclusão habitacional uma prioridade dos poderes públicos. O objetivo essencial deste grupo, que reúne as principais entidades do setor (a FNARS, a UNIOPS, três entidades do Movimento Emmaüs, a Cruz Vermelha Francesa e outras), é o de estabelecer um diálogo com o Governo francês.

2.2. ESTRATÉGIAS E SERVIÇOS DE PREVENÇÃO DO FENÔMENO

As estratégias e serviços de prevenção do fenómeno apresentam-se estruturadas em torno da informação (necessária ao exercício dos direitos) e da intervenção prévia, atuando nas situações de má qualidade de habitação, de conflitos ou de descumprimento de deveres, bem como buscando evitar situações de expulsão.

No tocante à informação, os Pontos

72. <https://www.facebook.com/pages/Collectif-des-associations-unies-pour-une-nouvelle-politique-du-logement/117833988284613>

de Acesso ao Direito - Pad (*Points d'accès au droit*) da cidade de Paris orientam sobre questões relativas ao direito da família, trabalho, proteção social, habitação, consumo, sobre-endividamento e imigração.

No caso de problemas relacionados com a habitação, o interlocutor privilegiado é o serviço social parisiense (SSDP e CASVP), que se encontra disponível para aconselhamento sobre preocupações financeiras, prestar informação sobre direitos, evitar situações de expulsão e orientar para dispositivos de alojamento de urgência.

A *Agence Départementale D'Information Sur le Logement* (ADIL75) e o *Espace Solidarité Habitat* (ESH), da *Fondation Abbé Pierre*, contribuem também para o aconselhamento e apoio. A *Fondation Abbé Pierre* desenvolve uma intervenção direcionada para as pessoas em situação de má habitação, expulsão, habitação indigna, em dificuldades com unidades hoteleiras ou vítimas de discriminação relacionada com a habitação.

No que diz respeito à ajuda financeira, as pessoas e famílias sem habitação ou alojadas em habitação temporária podem obter, sob certas condições, ajuda financeira do Fundo de Solidariedade da Habitação (*Fonds de Solidarité Logement* ou FSL) de Paris. O objetivo é prestar ajudas financeiras pontuais para despesas de habitação e questões conexas.

Em caso de dificuldades ao nível da instalação ou conservação da habitação, bem como de pagamento de despesas, existem vários dispositivos para apoiar na superação

dos problemas, de modo que a pessoa possa honrar compromissos que assumiu e evitar o procedimento de expulsão. Caso este já se tenha iniciado, é possível obter apoio nos serviços sociais (como o SSDP) para acompanhamento e para conseguir manter-se na habitação. Existe ainda uma linha telefônica da ADIL75 para a prevenção das expulsões.

Em caso de litígio entre arrendatário e proprietário, é possível recorrer à *Commission Départementale de Conciliation des Baux d'Habitation* e à *Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement* (DRIHL) da Prefeitura de Paris. É possível ainda obter apoio jurídico gratuito na ADIL75 e no ESH da *Fondation Abbé Pierre*.

Não obstante a evolução legislativa e regulamentar verificada nas duas últimas décadas, foi registrado um aumento das expulsões, pelo que se deduz que os numerosos dispositivos destinados a prevenir as mesmas ainda são insuficientes e tem eficácia limitada.

Neste sentido, as ONGs de Paris desenvolvem atividades no âmbito do fenómeno das expulsões, trabalhando a vertente da informação e do lobby em torno da sua prevenção, mediante o desenvolvimento de campanhas como a Campanha Stop aos Despejos (*RéSEL - Réseau Stop aux Expulsions*)⁷³ ou a constituição de grupos de trabalho direcionados para a definição de princípios de prevenção das expulsões.

⁷³ <http://www.causes.com/causes/309746-reseau-stop-aux-expulsions-de-logement-resel/about>

2.3. TIPOLOGIAS E DINÂMICAS DE ALOJAMENTOS DE EMERGÊNCIA

Em Paris, as dinâmicas de funcionamento dos alojamentos de emergência têm registrado alguma evolução em função do conhecimento das necessidades detectadas em campo.

De forma a procurar minimizar as dificuldades específicas da população (como ter a possibilidade de deixar bens pessoais em local seguro, acessar serviços complementares de aconselhamento ou realizar pedidos de benefícios e pensões sociais), a duração das soluções de emergência tem sido alargada, nomeadamente de uma só noite para sete e quinze dias.

No entanto, as saídas compulsórias matinais, que são ainda encaradas como necessárias para a não estagnação dos indivíduos, colocam diversos constrangimentos a sua organização de vida e sociabilidades.

Por outro lado, o fato da oferta de habitação social se apresentar estagnada aporta consequências em termos de funcionamento destas estruturas, contribuindo para uma menor rotatividade e a prevalência de tempos de estadia mais longos nos centros de acolhimento de emergência (inviabilizando assim o *turnover* inerente ao funcionamento previsto do sistema).

Neste sentido, o conceito de emergência social revela-se incompatível com as condições estruturais subjacentes ao funcionamento das estruturas, devido ao fato de não existirem efetivas opções de saída habitacional e profissional imediatas.

A primeira missão da emergência social é providenciar às pessoas em situação de necessidade imediata a acomodação de que necessitam, sem qualquer tipo de discriminação. Para concretizar esta missão, a emergência social baseia-se em quatro pilares - o Serviço Nacional "115", as Equipes Móveis do SAMU Social, os Centros de Alojamento de Emergência e os Centros de Dia.

O 115: SAMU Social de Paris

O 115 é o número de telefone nacional (gerido ao nível departamental) de urgência e de acolhimento de pessoas sem-abrigo. Pode ser contactado de forma gratuita a partir de qualquer telefone público ou privado e constitui a ação mais imediata para responder às necessidades de uma pessoa em situação de emergência.

Atualmente, o 115 e a *veille sociale* (uma rede gestora de diferentes instituições e projetos de emergência e pós-emergência social) tornaram-se o mecanismo fundamental para o alerta e a vigilância contra a exclusão social. Este serviço, acessível 24h por dia e 365 dias por ano, dispõe de informação centralizada em tempo real das capacidades de alojamento no Departamento de Paris e tem o papel de informar, orientar e/ou dar

acomodação a sem-abrigo isolados ou em família.

O operador avaliará a urgência da situação da pessoa em dificuldade e proporá uma resposta imediata, indicando o estabelecimento ou serviço que a pode acolher, organizando simultaneamente a implementação da resposta, mediante a mobilização dos serviços públicos adequados.

Em função das exigências específicas das chamadas telefônicas, o 115 tem diversificado sua resposta, e criou em junho de 2001 o "pólo famílias", destinado exclusivamente a telefonemas de agregados familiares em situação de sem-abrigo (recém-chegados, indocumentados, etc.).

Em 2002, criou o "pólo enfermaria", para situações requeridas pelos hospitais e os centros de acolhimento e, no decurso do inverno de 2002/2003, criou duas linhas de comunicação: uma direcionada para chamadas de curta duração e para as situações de mais fácil resposta (tais como a acomodação de utilizadores e os procedimentos habituais do centro de emergência) e uma direcionada para as situações mais complexas ou novas (dirigida a pessoas vulneráveis - jovens, mulheres, idosos ou casais - com necessidade de tradução, e outras).

Não obstante a adaptação do funcionamento e estruturação do serviço em função das realidades e necessidades com que se confronta, continua a subsistir um nível de procura que excede largamente

respostas existentes, razão pela qual mais da metade dos telefonemas não obtêm resposta.

Equipes de Rua

A ação do 115 é complementada pelas Equipes de Rua, as quais tentam ampliar a resposta a situações de pessoas mais distantes dos serviços, oferecendo-lhes como resposta imediata alimentos e cobertores. Para as pessoas sem-abrigo, as Equipes de Rua apresentam-se como um meio de acesso aos centros de acolhimento, aos centros de dia e aos cuidados médicos. Em Paris, existem sessenta Equipes de Rua, das quais metade funciona durante todo o ano.

Centros de Alojamento de Emergência

Os Centros de Alojamento de Emergência (*Centres d'Hébergement d'Urgence - CHU*) destinam-se a providenciar alojamento durante um curto período de tempo, dispondo de 18.800 lugares no território francês, durante todo o ano. Ao recorrer e ser admitida nos CHU, a pessoa sem-abrigo em situação de emergência física ou social se beneficia de condições de acolhimento dignas, acessando o apoio necessário e recebendo uma primeira avaliação médica, física e social, sendo orientada, na sequência, para as infraestruturas mais adequadas à sua situação.

A maior parte destas estruturas não são de acesso direto, sendo necessário o contato prévio com os serviços sociais da cidade de Paris, mais concretamente as Permanências

Sociais de Acolhimento - PSA (*Permanences Sociales d'Accueil*), os Espaços Solidariedade Inserção - ESI (*Espaces Solidarité Insertion*) e as associações. Todos estes atores (assim como o 115) têm acesso ao sistema integrado de acolhimento e orientação de urgência de Paris, que centraliza a informação relativa a todos os locais de alojamento de urgência.

Para além dos CHU, as pessoas também podem acessar outras alternativas de alojamento como os Centros de Alojamento e Reinserção Social (*Centres Hébergement et de Réinsertion Sociale - CHRS*), os studios de inserção, as residências sociais, as casas de repouso (*maisons relais*), os apartamentos de coordenação terapêutica (*Appartements de coordination thérapeutique - Act*), entre outros.

Em termos de Centros de Acolhimento de Urgência, destacam-se as *Lits Halte Soins Santé* (LHSS) e as *Lits d'Accueil Médicalisés* (LAM).

No caso dos *Lits Halte Soins Santé* (LHSS), o SAMU Social de Paris gere 170 camas repartidas por 5 locais, cuja utilização é regulada pelo 115 de Paris, sob autorização de um médico. Estas camas acolhem usuários provenientes da rua ou que saíram do hospital e cujo estado de saúde necessita de um tempo de repouso e de convalescença. Uma equipe paramédica encontra-se disponível 24h por dia e um médico clínico geral, assim como assistentes sociais, asseguram consultas e atendimentos diariamente.

Por seu turno, os *Lits d'Accueil Médicalisés* (LAM), em atividade desde 2010,

consistem em 24 camas destinadas a todas as pessoas em situação de sem-abrigo de longa duração, que apresentem patologias graves que as privem de autonomia. Também se destinam a pessoas com deficiências físicas ou transtornos mentais que impossibilitem a sua integração em estruturas não adaptadas à sua condição. Esta categoria de população encontra-se em maior nível de risco social, uma vez que não existem estruturas nem métodos adaptados à complexidade da sua situação. As admissões nas LAM são analisadas no âmbito de uma Comissão multidisciplinar.

Centros de Dia

Os 270 centros de dia espalhados pela França são geralmente estruturas locais de pequena dimensão para acesso a serviços como a domiciliação, banhos, lavanderia, café e, por vezes, refeições. Nestes centros de dia, procura-se dar um acompanhamento personalizado às situações.

Apoio assistencial

A cidade de Paris disponibiliza infraestruturas de apoio à higiene (os banhos-duchas municipais e espaços higiene das associações) e à guarda de pertences.

No que respeita à alimentação, é possível obter, junto dos serviços sociais (SSDP e CASVP), dos PSA (*Permanences Sociales d'Accueil*), dos ESI (*Espaces Solidarité Insertion*) ou das associações, um cartão mensal ou diária que permite acessar aos restaurantes solidários. O contato com estes serviços é também necessário para

obter acesso aos restaurantes sociais.

São ainda distribuídas refeições quentes por várias associações parisienses.

No tocante a vestuário e calçado, as vestiboutiques (lojas de caridade) das associações permitem o acesso gratuito (ou a preço simbólico) a estes bens, para além da possibilidade de contactar um assistente social ou de realizar um telefonema.

O Plano Atlas

O Plano Atlas propõe encaminhamentos para alojamentos de urgência a pessoas em dificuldade. Coordenado pelo Estado, encontra-se em funcionamento durante todo o ano e é reforçado no inverno. O acesso deve ser feito pelo 115 para efetuar a inscrição na lista de espera.

Os Planos de Urgência de Inverno

Todos os anos, de 1º de novembro a 31 de março, o Plano de Urgência de Inverno é ativado em Paris, bem como em todos os departamentos da Região de Ile-de-France. Os Planos permitem a implementação de um sistema de alerta de sinalização e alojamento de pessoas sem-abrigo, de acordo com a situação climática existente.

Os Planos de Inverno preveem reforços na capacidade de alojamento e uma maior intervenção das equipes de rua, sendo esta estruturada em níveis de intervenção definidos de acordo com as previsões meteorológicas. A sua coordenação

é assegurada pela *veille social*, sendo criado em cada departamento um comitê de coordenação que agrega os serviços da Câmara, das principais municipalidades, dos serviços de saúde pública, dos bombeiros, da polícia, dos primeiros socorros e das ONGs. Durante os períodos de maior frio, os 3,9 mil lugares de Paris são reforçados, existindo ainda centros para fins médicos, acessíveis a partir do diagnóstico realizado por um médico do SAMU Social de Paris.

Em 2013, o Plano de Urgência de Inverno disponibilizou 1.369 vagas adicionais para proteger as pessoas sem-abrigo, em 12 ginásios situados nos diversos bairros de Paris. O acolhimento é assegurado por agentes voluntários do Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris (CASVP). Em cada ginásio, um coordenador assegura a avaliação social das pessoas acolhidas e orienta as mesmas para o alojamento disponível.

As rondas (*Les maraudes*)

As rondas constituem uma forma de estabelecer contato e interação com as pessoas sem domicílio fixo. A oportunidade de conversar ou de oferecer de um café constituem um meio para iniciar a resposta às suas necessidades imediatas, como ajudar a encontrar um centro de alojamento noturno.

No sentido de uma melhor coordenação das rondas, Paris encontra-se dividida em 4 setores, onde atuam associações como o *Emmaüs*, a *Aurore*, os *Les enfants du Canal* e os *Aux captifs la Libération*. As equipes da Proteção Civil de Paris encontram-se também presentes nas ruas.

2.4. DINÂMICAS DE REINserÇÃO DAS POPULAÇÕES SEM-ABRIGO

A intervenção com as populações sem-abrigo não se esgota no desenvolvimento de respostas de emergência, sendo necessária a intervenção no campo da inserção, com vistas a trazer a pessoa de volta ao emprego, habitação e vida social com o nível máximo de autonomia.

Para este fim, existem 745 Centros de Alojamento e Reinserção Social (CHRS), que disponibilizam mais de 30.300 vagas em todo o território, organizadas em pequenas estruturas de 10 a 30 lugares.

Nestas estruturas, é possível acessar serviços de acolhimento, informação e orientação, contemplando plano de inserção de longo prazo, formação, emprego etc⁷⁴.

As medidas de inserção social preveem a criação de planos de inserção individualizados e articulados em torno das necessidades específicas de cada indivíduo (tomando em consideração as dimensões dos direitos sociais, do emprego, da formação, da habitação, da saúde, da cultura, do bem-estar, do lazer, etc), de forma adaptada ao percurso da sua vida. As medidas agrupam-se em três categorias (estabilização, orientação e acesso à vida autônoma).

O trabalho de inserção é realizado por

74. Por exemplo, as "Casas de Jovens Trabalhadores (Foyers jeunes travailleurs) providenciam alojamento a custo reduzido destinado a jovens empregados ou à procura de emprego.

meio de estruturas diversificadas – desde os já referidos CHRS até as *Maisons Relais* e as *Résidences Sociales*, que incorporam a resposta de alojamento com este tipo de intervenção.

Os serviços de domiciliação são assegurados pelas *Permanence Sociale d'Accueil* (PSA) e pelos *Espace Solidarité Insertion* (ESI). As Agências Imobiliárias de Vocação Social (AIVS) também tem forte envolvimento no trabalho em prol do direito à habitação, em cuja operacionalização estão envolvidas as ONGs.

Centros de Acolhimento e de Reinserção Social

Os Centros de Acolhimento e de Reinserção Social (CHRS) constituem uma solução de alojamento temporário para pessoas isoladas ou famílias, que apresentam grandes dificuldades no acesso à habitação, de reinserção social, econômicas, familiares ou de saúde. Sendo soluções de alojamento coletivo, comportam partes privadas para as pessoas ou famílias e partes comuns.

Os CHRS podem ser mantidos por entidades públicas ou privadas e o seu funcionamento depende da contratualização com o Estado (concretizada pela Prefeitura). As pessoas ou famílias acolhidas contribuem também com um valor mensal (de acordo com os recursos de cada um), sendo referido sobretudo o valor pedagógico desta contribuição em termos de gestão do orçamento pessoal. Em um CHRS, as pessoas ou famílias admitidas dispõem de um acompanhamento social para apoiar a

autonomia pessoal ou social.

Maisons Relais

As *Maisons Relais* foram criadas a partir de experimentação iniciada em 1997 e constituem um tipo de pensão familiar (com 20 a 25 quartos e espaços coletivos) que providencia alojamento a indivíduos fortemente excluídos (que não dispõem das condições necessárias para viverem autonomamente), permitindo que se reintegrem ao seu próprio ritmo.

As *Maisons Relais* acolhem, sem limitação de estada, pessoas com poucos recursos e em situação de isolamento ou de exclusão grave, para as quais o acesso a uma habitação autônoma se revela difícil no curto prazo. Estas estruturas não se inscrevem numa lógica de alojamento temporário, mas sim durável, sendo especialmente vocacionadas para preparar as pessoas a encontrar o equilíbrio necessário para se autonomizarem.

Residências Sociais

As Residências Sociais constituem soluções de alojamento temporário destinadas a pessoas ou famílias com dificuldades no acesso à habitação (seja por questões sociais, seja por questões financeiras). São habitações adaptadas às características dos usuários, conferindo-lhes status de residentes e prestando apoio habitacional personalizado antes do acesso a uma habitação autônoma. As “Residências Sociais” apresentam-se normalmente sob a forma de estruturas de cerca de 30 lugares.

Permanence Sociale d’Accueil (PSA)

As PSA são serviços públicos de acolhimento, avaliação, orientação e acompanhamento social destinadas a todas as pessoas sem domicílio. Possuem o mesmo papel que os serviços sociais das autarquias, mas estão especialmente vocacionadas para desenvolver trabalho com as pessoas sem domicílio em situação regular (há pelo menos um mês). Estas estruturas permitem obter uma domiciliação administrativa, facilitando os trâmites para receber os documentos oficiais. Se a pessoa não dispõe de domicílio estável ou vive em habitação móvel ou precária, o acesso a uma domiciliação administrativa revela-se uma condição fundamental para acessar seus demais direitos.

Além da *Permanence Sociale d’Accueil* (PSA), há outras estruturas parisienses (Acolhimento de Dia, Associação, Centro de Alojamento, etc.) que também dispõem do serviço de domiciliação.

As equipes das PSA acompanham e verificam o exercício dos direitos por parte dos indivíduos, sendo o seu papel o de compreender e avaliar a situação; fornecer informação sobre os direitos; apoiar a obtenção das diferentes ajudas (como o RSA⁷⁵) que podem ser atribuídas de acordo com a situação; e propor uma domiciliação administrativa para facilitar os trâmites e recebimento de documentos oficiais⁷⁶.

Em Paris, existem quatro PSA do Centro de Ação Social da cidade de Paris (CASVP) especialmente dirigidas ao aconselhamento de sem-abrigo e pessoas com dificuldades habitacionais.

Espaces Solidarité Insertion (ESI)

Os *Espaces Solidarité Insertion* (ESI) direcionam-se para pessoas em situação de necessidade, propondo um conjunto de serviços destinados a facilitar sua vida cotidiana.

Nos ESI, é possível obter aconselhamento e informação, bem como acessar atividades de lazer, serviços de higiene, de domiciliação e outros cuidados. Estas estruturas dirigem-se a uma população de zero aos 60 anos e tem como seus principais objetivos:

- a proteção maternal e infantil;

75. RSA - Rendimento de Solidariedade Ativa. As pessoas sem domicílio fixo podem se beneficiar do RSA, desde que residam de forma regular na França (pelo menos 9 meses nos últimos 12).

76. http://www.paris.fr/pratique/personnes-en-grande-precarite/vivre-au-quotidien/domiciliation-des-sans-abri/rub_5365_stand_105240_port_11521

- a proteção da infância;
- a ajuda a pessoas e famílias em dificuldade.

Os profissionais desenvolvem atividades de apoio e acompanhamento nos domínios da família e da infância, da inserção e da saúde pública.

Agências Imobiliárias de Vocação Social (AIVS)

Na França, as Agências de Aluguel Social são conhecidas por Agências Imobiliárias de Vocação Social (AIVS⁷⁷) e têm como objetivo ampliar o número de imóveis disponíveis para públicos vulneráveis, aumentando a qualidade das suas condições. As AIVS são normalmente protagonizadas por ONGs em parceria com entidades locais, operando integradas às políticas dirigidas aos sem-abrigo.

2.5. A INTERVENÇÃO EM FENÔMENOS ESPECÍFICOS⁷⁸

A intervenção no fenômeno sem-abrigo contempla algumas abordagens específicas para públicos considerados em situação de maior vulnerabilidade.

77. <http://www.logement-solidaire.fr/CahierDesChargesAIVS.pdf>

78. Neste ponto, procura-se referir as áreas em que existem respostas específicas ou que os programas salientam como subdomínios específicos no domínio dos sem-abrigo, nomeadamente questões referentes a grupos estratégicos como jovens, imigrantes, crianças, mulheres, ex-reclusos, alcoolismo e drogadição.

O Plano Nacional de Luta contra a Pobreza dedica alguma atenção ao fenômeno das vítimas de violência, estabelecendo que um terço das 5 mil vagas de urgência que se preveem criar sejam reservadas para mulheres nesta condição.

Paralelamente, o *Ministère de l’Égalité des Territoires et du Logement* propõe-se a apoiar financeiramente projetos inovadores destinados a facilitar o acesso à habitação e a desenvolver trabalho com pessoas em situação de ruptura.

Estes projetos, que serão desenvolvidos por associações, deverão responder às necessidades das mulheres vítimas de violência, dos ex-reclusos, dos jovens em risco ou em grande dificuldade e de pessoas em grave situação de exclusão.

Por exemplo, a Casa de Mulheres do SAMU Social é um local de alojamento especificamente destinado a mulheres com mais de 45 anos que evidenciam um longo percurso de vulnerabilidade. Neste sentido, direciona-se para públicos que vivem na rua, que frequentemente acumulam problemas de saúde e que não se encontram em acompanhamento.

A estrutura conta com 14 vagas para alojamento de média duração (6 meses), o qual é renovável pelas vezes que for considerado necessário. A duração do alojamento é assim determinada em função do tempo necessário a encontrar uma solução adaptada à situação de cada um e facilitar a definição de um projeto de vida pessoal, a partir de acompanhamento individualizado.

Os consumos de álcool e droga estão também claramente patentes, sobretudo nos níveis de emergência, e as regras são, em alguns casos, flexibilizadas de forma a não excluir estes casos. Algumas instituições defendem que quanto maior a rigidez das regras dos centros noturnos, mais casos permanecerão nas ruas. Todavia, o acesso a regalias e privilégios entre os usuários não seguem parâmetros formalizados.

As pessoas com dificuldades derivadas do uso abusivo de álcool e outras drogas dispõem de 3 tipos de estruturas de atendimento e acompanhamento: os Centros de acompanhamento e redução de riscos para usuários de droga (CAARUD), os Centros de atendimento, acompanhamento e prevenção em adições (CSAPA) e os serviços especializados em adição de certos hospitais.

Quanto à área da saúde, as parcerias e o trabalho em rede revelam-se essenciais, sobretudo após o encerramento dos hospitais psiquiátricos. Foram dados passos positivos neste sentido como a criação de protocolos com os serviços de saúde e o desenvolvimento de estruturas especializadas para indivíduos que saíram dos hospitais ou com doenças incuráveis (HIV). A Lei 2/2002 prevê uma fonte de financiamento médica e social para cobrir custos com medicamentos que contém substâncias substitutivas de drogas (metadona) ou com programas educacionais de prevenção de HIV. Um grupo de saúde composto por médicos e psicólogos visita as instituições e trabalha em intensa colaboração com as equipes de apoio social.

Por último, destaca-se uma relação

entre a imigração e o fenômeno de sem-abrigo. Há um grupo de pessoas que, devido à discrepância entre os rendimentos e os custos da habitação, deixou de conseguir sobreviver sem assistência. Embora estejam de alguma forma integrados (porque trabalham, enfrentaram os desafios da discriminação, aprenderam uma nova língua e inseriram-se numa nova sociedade), não conseguem ser autônomos.

O *Housing First* em Paris

O programa Habitação Primeiro, a experiência do *Housing First* (*Logement d'Abord, l'expérimentation Housing first*)⁷⁹, denominado em francês como *Un chez soi d'abord*, foi lançado no fim de 2010 pelo *Ministère du Développement Durable*, em 4 locais: Lille, Marselha, Toulouse e Paris.

Na capital, foram propostas 100 habitações para um período de 3 anos, destinadas a pessoas sem-abrigo com transtornos mentais graves, para pessoas com problemas de uso abusivo de álcool e outras drogas e para ex-reclusos (devido ao fato de constituírem públicos muito específicos, aos quais as soluções existentes não são adaptáveis). Para além de constituir uma resposta no âmbito do alojamento e habitação, o programa incorpora ainda uma dimensão de investigação durante 24 meses, desenvolvida junto dos participantes e no contexto das habitações.

O projeto inverte a lógica tradicional (que, a partir do alojamento, estrutura a

79. <http://aurore.asso.fr/aurore-travail-sur-le-programme-un-chez-soi-dabord>

inserção no sentido de atingir a habitação) e propõe a habitação como passo inicial, a partir do qual se desenvolvem os cuidados e se estruturam os percursos de inserção.

Neste caso, a adaptação dos profissionais a cada situação individual substitui a tradicional adaptação dos públicos aos critérios de admissão de cada estrutura, sendo o acompanhamento médico e social realizado em domicílio 3 vezes por semana.

A pessoa tem ainda a possibilidade de escolha da habitação, entre duas ou três alternativas, bem como dos equipamentos disponíveis na habitação. O princípio de participação dos usuários na própria organização do espaço que vão habitar é reconhecido como uma inovação face à intervenção anteriormente realizada⁸⁰.

3. MODELOS DE INTERVENÇÃO EM LONDRES

3.1. POLÍTICAS E PROGRAMAS DE ENQUADRAMENTO DO FENÔMENO SEM-ABRIGO

O *Housing Act* de 1977, o *Housing*

80. Em Paris, este projeto foi implementado, sob orientação da Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL), pela Associação Aurore e o Etablissement Public de Santé Maison Blanche, com a participação da Association des Cités du Secours Catholique, da Association Charonne, da L'œuvre Falret e do Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris (CASVP).

Act de 1996 e o *Homelessness Act* de 2002 foram instrumentos legais que impuseram deveres estatutários às autoridades da habitação locais no sentido destas garantirem, sem qualquer ônus, acompanhamento e assistência às famílias em situação de sem-abrigo ou em risco de perda de moradia.

O Reino Unido detém uma definição legal do fenômeno sem-abrigo, e prevê assistência a uma situação de sem-abrigo quando o candidato for elegível para tal, for um sem-abrigo não intencional ou se pertencer a um grupo específico de necessidade prioritária.

Os “grupos de necessidade prioritária” incluem lares/famílias com crianças ou mulheres grávidas e pessoas que são vulneráveis, por exemplo, devido a transtornos mentais ou deficiências físicas. Em 2002, as categorias de necessidade prioritárias foram ampliadas, passando a incluir candidatos:

- com 16 ou 17 anos de idade;
- com idades compreendidas entre os 18 e 20 anos e que estiveram sob proteção;
- vulneráveis como resultado de estarem sob proteção, custódia ou nas Forças Armadas de Sua Majestade;
- vulneráveis como resultado de terem fugido de casa por causa de violência ou de ameaça de violência.

Através do enquadramento legal

dos *Housing Acts*, o Reino Unido responde à questão dos *statutory homeless*. Este enquadramento complementa-se assim com um outro conjunto de iniciativas dirigidas às demais categorias do fenômeno “descobertas”.

A Iniciativa Rough Sleepers (RSI), lançada pelo Governo do Reino Unido, é resultante de uma campanha denominada National Sleep Out Week realizada pela ONG St. Mungo's, que desenvolve intervenção da área dos sem-abrigo na cidade de Londres. A RSI foi concebida no sentido de acomodar pessoas sem-abrigo em Hotéis de Emergência (“*Emergency hostels*”).

A Iniciativa *Rough Sleepers* (RSI) centralizou no governo o controle de fundos para projetos, tendo este convidado ONGs para desenvolver trabalho com pessoas sem-abrigo “*non-statutory*”. Estes programas foram complementados pela Iniciativa para Sem Abrigo com transtornos mentais (*Homeless Mentally Ill Initiative*) e pela Subvenção Específica para Álcool e Drogas (*Drug and Alcohol Specific Grant - DoH's*). Na sequência desta medida, vários albergues foram reformulados, tendo-se criado quartos individuais.

A RSI constitui a primeira tentativa governamental para abordar a questão dos sem-abrigo de rua de forma sistemática, tendo as suas 3 fases decorrido de 1990 a 1999, com um custo superior a 200 milhões de libras.

Em 1997, verificou-se que ainda existiam 1500 pessoas a dormir nas

ruas, pelo que o novo Governo do Partido Trabalhista decidiu estabelecer uma política de redução dos mesmos em 2/3⁸¹. O novo Governo pretendia uma abordagem diferente e mais eficiente no sentido de lidar com o rough sleeping, e para isso criou a Unidade de Exclusão Social (SEU), priorizando as questões dos sem-abrigo ao situar a SEU no Gabinete do Primeiro Ministro. Aos casos de rough sleeping foi atribuída alta prioridade e a *Unidade Rough Sleepers* (RSU) foi criada, no âmbito da SEU.

O documento estratégico “Vindos do Frio” (*Coming in From the Cold*) da RSU, divulgado em dezembro de 1999, definiu um conjunto de medidas destinadas a promover um percurso apoiado para os sem-abrigo das ruas até a sua acomodação a longo prazo. Por seu turno, as diversas reformas realizadas nas instalações de acomodação temporária permitiram aumentar o número de camas disponíveis.

Posteriormente, a RSU reconstituiu a Diretoria sem-abrigo (*Homelessness Directorate* - HD) incorporando a Unidade “*Bed & Breakfast*” do Escritório do Governo em Londres. Em simultâneo, criou uma nova unidade para assistir as autoridades locais a abordar o fenômeno dos sem-abrigo. Ainda neste sentido, foi publicado em 2002 um manual de boas práticas para orientar as agências e autoridades locais⁸².

81. A meta de redução de sem-abrigo nas ruas em 2/3 foi estabelecida para 1999, mas acabaria por ser adiada para 2002.

82. More Than a Roof: A new Approach to Tackling Homelessness. Existe ainda um Code of Guidance, que estabelece como uma autoridade local deve interpretar a legislação, e que pode ser consultado em <https://www.gov.uk/government/publications/homelessness-code-of-guidance-for-councils-july-2006>.

A cidade de Londres

Londres, enquanto capital do Reino Unido, atraiu desde sempre um grande número de migrantes com dificuldades de encontrar alojamento acessível.

Havia casos de problemas graves e crônicos de saúde mental (como esquizofrenia), o que os tornava sem-abrigo e sem raízes (*homeless and rootless*). Alguns tinham empobrecido ou não tinham apoio social da família e amigos, enquanto outros tinham deixado instituições como o exército, a prisão, os lares ou os hospitais psiquiátricos.

Gradualmente, durante os anos 80, a questão tornou-se uma crise social e política. Os crescentes valores de propriedade transformaram casas de família vitorianas precárias (cujos proprietários bancavam a despesa alugando quartos a trabalhadores migrantes com baixas qualificações) em espólio vendável.

Estas residências temporárias ou *digs* eram frequentemente geridas por “proprietárias”, que forneciam algum apoio social bem como alojamento básico e refeições em troca de pagamentos a preços acessíveis aos moradores. Estas residências foram vendidas neste período deixando os seus residentes sem-abrigo.

Uma desaceleração na marinha mercante e nas docas no Porto de Londres levou a uma onda de demissões, e os trabalhadores tiveram grande dificuldade em arranjar novo emprego.

Por seu turno, as mudanças nas políticas governamentais, delineadas para melhorar a qualidade dos padrões de alojamento em residências, fecharam cerca de 5 mil vagas em residências de Londres. Esta perda de abrigo básico fez com que os números de *rough sleepers* aumentassem para milhares nas ruas da capital do Reino Unido. Por outro lado, muitos ex-pacientes de hospitais psiquiátricos sofreram de negligência e abusos quando liberados. A cobertura noticiosa da crescente população nas ruas antecedeu a “*National Sleep Out Week*”.

A “*National Sleep Out Week*” de St Mungo's

Como já referido, a Iniciativa *Rough Sleepers* (RSI) surgiu em 1990, como resultado de um contínuo aumento deste fenômeno durante os anos 80 (especialmente no centro de Londres).

Em 1989, a ONG St Mungo's, que desenvolvia intervenção com os sem-abrigo, organizou a “*National Sleep Out Week*” (“Semana nacional para dormir ao relento”) para sensibilizar a sociedade quanto ao problema. O segundo evento deste gênero foi discutido no Parlamento e a edição de 1991 viria a registrar a adesão de 30 mil pessoas que dormiram ao relento (para sensibilizar e arranjar fundos para ajudar as pessoas sem-abrigo), traduzindo assim a decrescente popularidade da Primeira-Ministra, Margaret Thatcher.

Estas iniciativas são frequentemente referidas como *Rough Sleepers Initiative*

(RSI). Embora a RSI tenha durado de 1990 a 1999, até 1997 esta iniciativa estava concentrada em Londres (onde o número de *rough sleepers* era maior), e a partir de então foi alargada a 36 outras áreas da Inglaterra.

Em fase inicial, funcionava concorrentemente a “Iniciativa para os sem-abrigo com Transtornos Mentais” (*Homeless Mentally Ill Initiative* - HMII), a qual surgiu da preocupação pública com esta situação específica. A HMII possuía menor escala que a RSI, mas permitiu a criação de uma série de alojamentos independentes de alta qualidade, tanto temporários como permanentes, destinados a *rough sleepers* com transtornos mentais. A HMII contemplou ainda financiamento para equipes de saúde mental, com vistas a apoiar e a complementar o trabalho das equipes de habitação que providenciavam apoio residencial.

A RSI concentrou-se em financiar a construção de unidades de alojamento para *rough sleepers* em vários pontos de Londres (quase 4 mil, majoritariamente independentes); o funcionamento das “Equipes de Reinserção” (*Resettlement teams*) (com a tarefa de encaminhar os *rough sleepers* para alojamentos adequados, apoiando-os ainda para que se mantivessem nos mesmos) e das “Equipes de Rua” (*Street outreach teams*), que efetuam o contato inicial com *rough sleepers*.

A iniciativa foi essencialmente uma parceria entre o governo central, o governo local e o setor voluntário. Adicionalmente, as associações de habitação, os fornecedores de cuidados de saúde, a polícia e comércio local foram também envolvidos naquilo que foi

denominado de abordagem “multiagência”. As organizações do setor voluntário foram financiadas diretamente pelo governo para providenciar os serviços, sendo o modelo de implementação baseado em consórcios locais.

A RSI conseguiu efetivamente conjugar os diferentes atores chave em torno da situação *rough sleeping*, aumentando a capacidade de alojamento e a permanência dos *rough sleepers* nos locais definidos (através das Equipes de Reinserção), incrementando a presença das Equipes de Rua e diminuindo o número de *rough sleepers* encontrados nas ruas de Londres.

As limitações da RSI centraram-se na estagnação da diminuição do número de *rough sleepers* até um determinado patamar (devido ao surgimento de novos), na limitação temporal do apoio prestado pelas Equipes de Reinserção (de curto prazo) e no “filtro” praticado por organizações do setor voluntário (um número significativo de pessoas referenciadas em alojamento para *rough sleepers* nunca tinham passado por essa situação).

A Rough Sleepers Unit (RSU)

Como já referido, a RSU iniciou a sua atividade em 1997, com a missão de reduzir o *rough sleeping* na Inglaterra em 2/3, no espaço de 3 anos. Diante da Iniciativa *Rough Sleeping*, a RSU evidenciava diferenças na abordagem ideológica e pragmática, marcada por uma atuação muito direta nas ruas e por uma maior exigência na assertividade das Equipes de rua na aproximação aos *rough sleepers*.

Também ao nível da organização, a abordagem era diferente – as Equipes de Rua tornaram-se as “Equipes de Contato e Assessoria” (*Contact and Assessment Teams* - CATS). Embora fossem um elemento importante do programa, o seu número foi reduzido para evitar duplicação de coberturas e aumentar a sua responsabilização sobre as áreas geográficas atribuídas.

Por outro lado, as Equipes de Reinserção foram reformuladas em seis “Equipes de Suporte à Locação” (*Tenancy Sustainment Teams* - TSTs), que operam numa base geográfica com a missão de apoiar “*ex-rough sleepers*” para o acesso a habitações autônomas. Contrariamente à RSI, não foi colocado limite de tempo para este apoio.

A RSU concentrou-se em providenciar recursos adicionais aos abrigos (em detrimento do financiamento de um programa de construção de apartamentos), permitindo, através deste investimento, assegurar camas para os *rough sleepers*, aumentando assim o número de pessoas atendidas. Financiou ainda vagas especializadas para pessoas com problemas de uso abusivo de álcool e drogas, a criação de novos locais de acesso direto e de acomodação temporária, a reformulação dos centros de Londres de “tempo frio” (*cold-weather*) no programa de “abrigos temporários” (*rolling shelters*)⁸³, introduzido

83. O programa “rolling shelters” durante todo o ano, com cada centro envolvido a permanecer aberto por aproximadamente vinte e quatro semanas e cada utente a permanecer até três semanas. A coordenação do Programa é da responsabilidade da St Mungo’s e nele participam ainda sete organizações, as quais gerem 12 abrigos. Nas zonas limítrofes de Londres (Newham e Waltham Forest), sete igrejas gerem um sistema rotativo de camas (aberto das 20h às 8), o que implica a deslocação diária dos sem-abrigo para uma igreja diferente.

em Londres em 2000; e promoveu alterações nos critérios de admissão e expulsão, que se traduziram em mais lugares para toxicodependentes.

No consórcio com entidades parceiras também foram introduzidas mudanças – o número de parceiros foi reduzido e as lideranças fortes foram atribuídas às autoridades locais. A partilha de informação entre as entidades passou a efetuar-se a partir de uma base de dados central denominada “Rede Combinada de Informação aos sem-abrigo” (*Combined Homelessness and Information Network* - CHAIN), e o acompanhamento do percurso dos *rough sleepers* passou a ser feito no sistema de abrigos. As forças policiais adquiriram um papel mais significativo com a criação da “Equipe Policial Ruas Seguras” (*Safer Streets Police Teams*), com financiamento do governo central, para trabalhar com os públicos da rua (como os pedintes, os recém-chegados à rua, etc.), tentando-se minimizar fatores que atraíam as pessoas para a rua (a RSU desenvolveu uma campanha para desencorajar o público a dar dinheiro aos pedintes).

A RSU terminou em 2002, quando atingiu a meta de redução de 2/3 de *rough sleepers* na Inglaterra (-70%), embora em Londres esta redução tenha sido mais modesta e aquém deste objetivo.

Alguns dos fatores associados ao sucesso da RSU foram a liderança de alto nível, a abordagem direta e mais assertiva, a alocação exclusiva de camas para *rough sleepers* em abrigos de referência, o investimento nas Equipes de Contato e

Assessoria e Equipes de Suporte à Locação, a maior formalização da relação entre as ONGs e as forças policiais, bem como a abordagem mais integrada e efetiva nos consórcios de parceria.

No entanto, também se registraram críticas, com algumas ONGs a expressarem dúvidas sobre a abordagem assertiva (considerada por vezes demasiada agressiva) e sobre as estatísticas, bem como sobre o fato de os abrigos estarem cheios de *rough sleepers* e parecer não existir a preocupação de os apoiar a encontrar uma solução de habitação de longo prazo.

A Diretoria Sem-Abrigo (*Homelessness Directorate*)

A RSU foi transformada em Diretoria sem-abrigo (*Homelessness Directorate* - HD) em 2002, a qual foi posteriormente integrada ao Departamento de Comunidades e Governo Local (*Department for Communities and Local Government*). A partir de 2002, as prioridades estabelecidas direcionaram-se para:

- A continuidade do trabalho com vista à redução do *rough sleeping*, ampliando o papel de liderança das autoridades locais (incluindo o financiamento dos serviços);
- O desenvolvimento de uma “Estratégia sem-abrigo” (*Homelessness Strategy*) para cada autoridade local, incluindo planos para uma maior redução do *rough sleeping* e uma maior ênfase nas áreas com maior número;
- Atribuição de prioridade e recursos

para redução do comportamento anti-social pelo Governo Central;

- Ênfase para os serviços preventivos, particularmente para o financiamento na área da habitação, em uma linha denominada “Apoiando Pessoas” (*Supporting People*), focada em aumentar as oportunidades às pessoas vulneráveis nos seus apartamentos e comunidades e prevenir a perda da habitação e a ocorrência de situações de sem-abrigo;

- As Equipes de rua foram também motivadas a dar prioridade a abordagens preventivas e a considerar um conjunto maior de possibilidades (incluindo o retorno das pessoas às suas casas).

A abordagem tem três pilares: a assistência a pessoas vulneráveis; a reconstrução das vidas de pessoas que saíram das ruas e a prevenção dos sem-abrigo nas ruas.

Também iniciou-se um processo relevante de extensão das categorias de grupos vulneráveis (como, por exemplo, pessoas sem-abrigo vulneráveis devido ao seu passado de institucionalização, os jovens (16-17 anos) ou pessoas vítimas de perseguição ou violência, tendo um instrumento estatutário específico (*statutory instrument*) a partir de 2002.

Em finais de 2008 o Governo anunciou o novo objetivo de acabar com o *rough sleeping* em 2012, apresentando um novo Plano, ao qual foram alocados 200 milhões de libras. O Plano “Ninguém fica de fora: comunidades lutam pelos moradores de rua”

(*No One Left Out: Communities ending rough sleeping*)⁸⁴ incorporava as seguintes medidas:

Aumento das opções disponíveis para as pessoas isoladas em risco de sem-abrigo (por exemplo, apoio para o arrendamento de uma habitação);

Expansão das “Equipes de Suporte e Resgate de Rua” (*Street Rescue Support Teams*) das ONGs e promoção de um maior uso da linha telefónica 24h para membros da comunidade poderem solicitar ajuda para sem-abrigo;

Desenvolvimento de trabalho com os sem-abrigo para construção de planos de ação destinados a apoiar seu retorno à habitação e ao emprego;

Reforço do trabalho em parceria com as ONGs, empresas e Governo, no sentido de desenvolver novas formas de apoiar os *rough sleepers* na saída das ruas e na integração em emprego;

Enfoque na ação interdepartamental destinada a evitar falhas na integração dos serviços de apoio e reduzir o número de pessoas não atendidas.

Desde então, a assistência a pessoas vulneráveis, a reconstrução das vidas daqueles que saíram das ruas e a prevenção dos sem-abrigo nas ruas mantêm-se como elementos centrais da abordagem.

84. Documento Governamental (Department for Communities and Local Government) lançado em Novembro de 2008 e disponível para consulta http://www.housinglin.org.uk/_library/Resources/Housing/Support_materials/Other_reports_and_guidance/endingroughsleeping.pdf

Todavia, um entrave estrutural é destacado, sob a forma da competição entre as organizações, bem como pelo fato de algumas estarem a tomar conta de outras, ou a fundir-se em instituições de maior escala.

Este constrangimento advém da política de financiamento do programa Supporting People e da abordagem localizada de cada Município (“*Borough*”). A cidade de Londres é muito grande e cada departamento territorial tem abordagens e objetivos comerciais próprios.

No entanto, a participação das ONGs tem sido particularmente relevante, sendo importante referir alguns exemplos ilustrativos, como a *Homeless Link* e o sítio web *StreetLink*.

A *Homeless Link* é uma organização de coordenação técnica das diversas ONGs envolvidas nesta área. Sua principal missão consiste em contribuir para que seja disponibilizado apoio para qualquer pessoa em situação de sem-abrigo. A *Homeless Link* promove também trabalhos de investigação e estudos com o intuito de alertar para a existência de casos invisíveis, tornando-os evidentes aos olhos do poder público.

O *StreetLink* é um sítio web que permite ao público alertar as autoridades locais da Inglaterra sobre a presença de rough sleepers na sua área, providenciando uma oportunidade para o público agir e garantir o contato com os serviços locais e a disponibilização de apoio aos sem-abrigo. O *StreetLink* é financiado pelo *Department of Communities and Local Government* e pela *Greater London Authority*.

3.2. ESTRATÉGIAS E SERVIÇOS DE PREVENÇÃO DO FENÔMENO

Do ponto de vista da prevenção do fenômeno sem-abrigo no que respeita à cidade de Londres, cabe destacar os dispositivos de aconselhamento. Estes estão disponíveis para todos aqueles que vivenciem o fenômeno, de forma a possibilitar o acesso a alojamento, mas direcionam-se principalmente para as pessoas em risco de se tornarem sem-abrigo, fornecendo aconselhamento preventivo.

O acesso a este serviço é possível por meio de órgãos municipais, assim como através de organizações não governamentais, das quais destacamos a *Shelter*.

O município de Londres⁸⁵ dispõe de um Centro de Aconselhamento e Opções Habitacionais, gerido pela Equipe de Resposta a Necessidades Habitacionais, que presta aconselhamento gratuito aos cidadãos em qualquer questão de âmbito habitacional, nomeadamente àqueles que se encontram em risco de perder suas casas.

Esta equipe dispõe de especialistas que estabelecem um processo de mediação junto dos proprietários, de forma a evitar processos de despejo, realizando “visitas domiciliares”. Não sendo possível a negociação com os proprietários, os especialistas dinamizam todo um conjunto possível de procedimentos

85. Mais informações sobre o procedimento estão disponíveis no site oficial do município: <http://www.cityoflondon.gov.uk/services/housing-and-council-tax/housing-advice-and-homelessness/housing-options-and-advice/Pages/Homelessness.aspx>.

que permitam alternativas habitacionais para os cidadãos que procuram este serviço.

O serviço de aconselhamento como instrumento de prevenção do fenômeno sem-abrigo também é disponibilizado em Londres por organizações como a *Shelter*⁸⁶. Através do seu Centro de Aconselhamento, que atende toda a cidade, esta organização disponibiliza gratuitamente serviço de aconselhamento e de mediação junto ao município e aos proprietários. O Centro da *Shelter* também orienta os usuários sobre questões mais amplas, como dívidas e benefícios sociais.

Para além dos centros de aconselhamento físicos, a organização disponibiliza ainda uma linha telefônica nacional gratuita, a qual atribui respostas de apoio na procura de um espaço para dormir em situações de emergência e esclarece dúvidas relativas a questões de hipotecas e processos de despejo habitacional.

A estas respostas de prevenção do fenômeno sem-abrigo pela via do aconselhamento, une-se um reconhecimento político e estratégico de outras abordagens preventivas. De um ponto de vista operativo, merece destaque uma iniciativa de âmbito nacional dinamizada pela *Homes and Communities Agency*, a agência nacional de habitação e reinserção. Esta agência desenvolveu o “Kit Casas Vazias”⁸⁷, instrumento que reúne um conjunto de conhecimentos e informações relevantes,

86. Para mais informações, consultar: http://england.shelter.org.uk/get_advice/how_we_can_help/shelter_advice_centres

87. Kit disponível em http://www.homesandcommunities.co.uk/empty-homes-toolkit?page_id=&page=1.

partilhadas por pessoas e organizações com experiência na reocupação de casas vazias. O kit aborda questões que vão desde a importância da reutilização de casas vazias até à forma de acessar empréstimos, passando pelo porquê das casas se tornarem vazias e pelas formas como elas podem ser revitalizadas.

3.3. TIPOLOGIAS E DINÂMICAS DE ALOJAMENTOS DE EMERGÊNCIA

Atualmente, a maior parte dos recursos é mobilizada para retirar as pessoas da rua, incluindo uma equipe de rua de abordagem sistemática denominada Equipe de Contato e Avaliação (*Contact Assessment Teams - CATs*)⁸⁸, complementada pelos abrigos itinerantes/temporários (*rolling shelters*) para pessoas sem benefícios ou documentos, ou seja, com regras muito menos restritas.

Em Londres, existem sete equipes multidisciplinares *CATs*⁸⁹, as quais desenvolvem uma abordagem integrada no âmbito de uma área geográfica de intervenção limitada.

As *CATs* são compostas por agentes de

88. As *CATs* foram criadas pela Rough Sleepers Unit (RSU) como forma de organizar e rentabilizar da melhor forma os recursos disponíveis (ou seja, tentando evitar a existência de zonas de sobreposição e de ausência de cobertura) das equipes de rua financiadas pela Rough Sleepers Initiative (RSI) desde a década de 90.

89. No país, existem 22 *CATs*.

rua, profissionais das áreas de saúde mental e dependência, juventude e reintegração (*resettlement*), e têm como objetivos:

- identificar e encaminhar para os serviços pessoas a dormir nas ruas;
- encontrar, envolver e persuadir os sem-abrigo de longa duração a aceitar apoio e transitar para a acomodação;
- responder às necessidades mais urgentes até os sem-abrigo aceitarem a acomodação.

As equipes de rua trabalham ao início da manhã e à noite, visitando cantinas, centros de dia e outras instalações utilizadas pelos sem-abrigo. Assumem ainda a função de identificar os sem-abrigo e de registrá-los numa base de dados (que é, por seu turno, comunicada à Comissão Europeia para efeitos de monitorização), desenvolvendo uma relação mais próxima com os mesmos para oferecer-lhes alojamento.

No que respeita ao acesso direto a alojamento, este aparenta ser mais complexo em Londres, na medida em que os centros tendem a ser especializados por grupos alvo (de acordo com idade, gênero, problemática, etc.), embora sejam criadas exceções para situações de maior vulnerabilidade.

Em consequência, a estruturação dos serviços, apesar de semelhante em termos do percurso de rua e da passagem por centros hierarquizados, não aposta numa vertente de emergência, mas sim numa especialização por grupos alvo, a qual inclui benefícios sociais específicos.

Os benefícios, cumulativos e estruturados por áreas sociais (saúde, emprego e habitação), apresentam, no entanto, a desvantagem de o indivíduo poder ficar desprovido de qualquer apoio caso seja excluído de um destes domínios.

O bloqueio habitacional acaba levando os *statutory homeless* a ficar indefinidamente em habitação temporária, em estruturas como os *Bed & Breakfast*, pensões ou abrigos itinerantes/temporários instalados em locais vazios (*rolling shelters*). Por outro lado, embora existam diferentes opções de alojamento, em muitas áreas não existem vagas suficientes nos dispositivos de emergência⁹⁰.

Em termos de estruturas, existem as “Habitações municipais de emergência” (*Emergency Housing from the Council*), os “abrigos noturnos” (*nightshelters*), os albergues / pensões (*hostels*), os *Bed & Breakfast* (meia-pensão) para sem-abrigo, os dispositivos “*Nightstop*” para jovens de 16 aos 25 anos e os Abrigos para Mulheres (*Women Refuges*).

Habitações municipais de emergência (*Emergency Housing from the Council*)

No caso das habitações municipais de emergência, perante uma solicitação por parte de uma pessoa em situação de sem-abrigo, esta entidade é obrigada a providenciar acomodação imediatamente, enquanto procede simultaneamente à averiguação da situação. Esta resposta acontece quando o Município (*Council*) considera que a pessoa

90. http://england.shelter.org.uk/get_advice/homelessness/emergency_accommodation_if_homeless

em questão se encontra ou está em vias de se encontrar em situação de sem-abrigo, é elegível para assistência e apresenta necessidade prioritária⁹¹.

A habitação de emergência é de curta duração e nem sempre está disponível, pelo que, para pessoas sozinhas ou casais, os municípios recorrem frequentemente a pensões ou a *Bed & Breakfast* para providenciar a acomodação de emergência. No caso de famílias em situação de sem-abrigo, é mais frequente o seu alojamento em apartamentos ou casas arrendadas no mercado privado. No caso de existirem crianças pequenas ou situações de gravidez, a acomodação em *Bed & Breakfast* só pode ocorrer em caso de emergência e não pode ultrapassar a duração de seis semanas.

Com a conclusão da averiguação, uma decisão positiva quanto à elegibilidade (por exemplo, devido a não intencionalidade da situação de sem-abrigo) pode permitir o acesso a uma acomodação de longo prazo (e/ou a uma mudança de zona geográfica), mas irá resultar na obrigatoriedade de abandonar o alojamento de emergência.

A habitação de emergência acarreta custos com renda, e nas pensões podem verificar-se custos com outros serviços (alimentação, limpeza, guarda de objetos pessoais). Embora a pessoa possa beneficiar de apoios sociais, estes podem não ser suficientes para bancar suas despesas.

91. Caso se verifiquem as duas primeiras condições e não se verifique a necessidade prioritária, o Council pode providenciar acomodação de emergência mas não tem a responsabilidade legal de o fazer.

Abrigos noturnos (*nightshelters*) e pensões (*hostels*)

As pensões de emergência (*emergency hostels*) e os abrigos noturnos (*nightshelters*) destinam-se a proporcionar uma cama por algumas noites e podem ser geridos por associações, ONGs ou pelo Município.

De entre estes, existem os abrigos de tempo frio ou abrigos de inverno (*cold weather shelters, winter shelters*) que são abrigos noturnos para pessoas sem-abrigo abertos durante o inverno (usualmente entre dezembro e março), geridos por ONGs.

Os abrigos noturnos providenciam um local para ficar durante algumas noites e frequentemente alguma alimentação. Normalmente situam-se temporariamente em igrejas ou escolas e a acomodação é partilhada. Constituem uma opção eficaz para quem não pode bancar custos.

No caso das pensões de emergência (*emergency hostels*), o alojamento é normalmente partilhado e envolve custos, como a acomodação e a alimentação. Algumas destas estruturas dispõem de cozinha e casas de banho. Certas pensões direcionam-se para grupos específicos tais como:

- pessoas jovens sozinhas;
- pessoas com problemas de consumo abusivo de álcool e outras drogas;
- pessoas com transtornos mentais;

- pessoas em situação de sem-abrigo de longa duração.

O acesso a uma vaga é difícil devido à escassez de oferta, sendo que em muitos casos só são aceites pessoas encaminhadas pelos serviços (como as Equipes de rua, os centros de dia para sem-abrigo, e organizações como a *Shelter*).

A permanência em uma pensão de emergência é limitada geralmente a alguns dias, mas na maioria delas a pessoa poderá obter ajuda para acessar um alojamento de mais longa duração.

Bed & Breakfast para sem-abrigo

Quando a pessoa sem-abrigo solicita apoio ao Município, pode ser encaminhada para estruturas *Bed & Breakfast* (meia-pensão). É mais frequente a colocação de pessoas sozinhas em *B&Bs* mas, devido à escassez de apartamentos ou casas para alojamento temporário, torna-se comum a acomodação de famílias com crianças e mulheres grávidas. De acordo com a lei, não é permitido manter famílias ou grávidas em situação de sem-abrigo neste tipo de estrutura por mais de 6 semanas.

As pessoas são alojadas em quartos individuais, mas é possível que as casas de banho sejam partilhadas; na maior parte dos casos, não existem condições nem espaços para a confecção de alimentos (quando existem, são partilhados). Os custos do alojamento são normalmente mais elevados que numa pensão e frequentemente acrescidos de outros custos.

Dispositivos “Nightstop” para jovens dos 16 aos 25 anos

Os dispositivos “Nightstop” e similares direcionados para jovens podem providenciar um ambiente seguro apoiado na casa de um voluntário, com estadias a variar entre apenas uma noite até várias semanas.

Apresentam-se como uma resposta a situações súbitas de sem-abrigo para jovens que tiveram que abandonar a família ou perderam o acesso ao alojamento de emergência. No entanto, seu apoio não é possível em situações de violência, crime ou doença.

São normalmente gerenciados por ONGs e coordenados pela ONG de âmbito nacional *Depaul UK*, que estabelece os parâmetros do seu funcionamento. Os dispositivos *Crashpad*⁹² ou *Supported Lodgings* (alojamentos apoiados)⁹³ geridos por ONGs ou poder público local também

92. http://www.safestart.org.uk/accommodation_and_housing_advice/crashpad.html

93. Conheça o exemplo de uma organização promotora deste serviço que se destina a preparar os jovens para uma vida independente, prevenindo a sua situação de sem-abrigo ao integrá-los numa família de acolhimento - <http://www.localsolutions.org.uk/projects/homelessness/accommodation/>.

podem providenciar ajuda de emergência de curta duração.

Se o dispositivo encontrar um local para o jovem ficar, este terá acesso a um quarto e a casa de banho, poderá lavar suas roupas, jantar e tomar o café da manhã, para além da companhia e apoio do voluntário anfitrião. Não é, no entanto, permitida a permanência durante o dia nem é possível guardar no local os seus objetos pessoais.

Cada dispositivo “Nightstop” possui um grupo de anfitriões voluntários, sendo possível ao jovem transitar entre as casas destes. O dispositivo também apoiará o jovem a encontrar uma solução de longa duração para o seu problema de habitação, podendo mediar o problema entre o jovem e a família ou encontrando uma pensão ou lar para jovens.

Abrigos para mulheres (*Women Refuges*)

Os abrigos para mulheres (*Women Refuges*) destinam-se apenas a mulheres (e os seus filhos) vítimas de violência e não tem limite de idade, embora alguns se direcionem especificamente para mulheres de determinadas minorias culturais ou convicções religiosas.

O acesso a estas estruturas processa-se através da “Linha Nacional de Apoio à Violência Doméstica” (*National Domestic Violence telephone helpline*), gerida conjuntamente pela *Women’s Aid* e a *Refuge*. Esta linha de apoio telefónico é destinada a aconselhar e apoiar vítimas de abuso

doméstico, bem como é responsável por encontrar a vaga.

Os abrigos proporcionam acomodação partilhada para mulheres vítimas de violência e a equipe é normalmente constituída por mulheres, que apoiam as residentes em termos de aconselhamento e orientação, acesso a benefícios, procura de habitação, jardins-de-infância ou escolas para as crianças e outros.

Na maior parte das estruturas, as mulheres dispõem de um quarto para si (e para os filhos, se for o caso) e partilham as restantes divisões (como a casa de banho e a cozinha).

Não é permitida a visita de homens e é obrigatório que as residentes mantenham a confidencialidade da morada, para proteção de todas as residentes. A permanência no abrigo de mulheres pode durar o tempo necessário e as residentes têm que pagar as despesas, que poderão ser cobertas, total ou parcialmente, por benefícios sociais a que tenham direito.

Por último, cabe destacar os “drop-in” e os centros de dia, de natureza e intensidade de funcionamento diversificados - alguns abrem algumas vezes por semana (majoritariamente em igrejas, contando com o trabalho de voluntários e doações), outros funcionam diariamente e possuem trabalhadores assalariados especializados. Estes últimos oferecem aconselhamento sobre habitação, segurança social, bem como acompanhamento de saúde e articulação com os institutos educativos.

Os centros providenciam uma resposta a necessidades básicas imediatas, tais como alimentação, higiene, etc.

3.4. DINÂMICAS DE REINserÇÃO DAS POPULAÇÕES SEM-ABRIGO

As instituições com intervenção na área dos sem-abrigo têm alertado para a necessidade de se criar serviços direcionados ao contexto posterior ao acesso à habitação, como um acompanhamento psicossocial continuado.

No caso da Inglaterra, as “Equipes de Apoio ao Arrendamento” (*Tenancy Sustainment Teams*) possuem como principal objetivo quebrar o ciclo de situação de rua e providenciar apoio para a inserção habitacional. Considerando que os indivíduos alojados em pensões permanecem frequentemente em situações de isolamento social, procura-se atualmente desenvolver atividades ocupacionais que complementem a resposta encontrada no campo da acomodação.

Com a introdução das Equipes de Apoio ao Arrendamento, foram desenvolvidos os “Serviços de Realojamento” (*Resettlement Services*) no sentido de providenciar aos sem-abrigo apoio à reintegração em alojamento. Embora se registrem variações nos diversos serviços deste tipo quanto ao conteúdo funcional e à disponibilidade, cresceram as ofertas de alojamento de longo prazo e de

apoios oferecidos, bem como se registraram progressos na formação dos técnicos.

Dentre as acomodações da “segunda fase” (*second stage accomodation*), destacam-se as Casas Partilhadas, destinadas a pessoas que evidenciam uma baixa ou média necessidade de apoio.

As casas partilhadas constituem um passo intermediário para a habitação independente, proporcionando assistência àqueles que não desejam viver sozinhos. Estas estruturas alojam habitualmente quatro a dez pessoas, cada qual dispo do seu quarto mobiliado privado e partilhando a cozinha, banheiro e sala de estar. A preparação das refeições é da responsabilidade dos utilizadores.

Os agentes sociais visitam as casas algumas vezes por semana, para receber a renda e assegurar o acompanhamento das situações individuais.

As avaliações realizadas revelam alguns aspectos negativos, como a baixa rotatividade (*turnover*), o apoio desajustado e a falta de pessoal para efetuar o acompanhamento, bem como a falta de habitação social de saída. Existem ainda apartamentos autônomos em organização de condomínio, que apresentam resultados satisfatórios.

Para além das casas partilhadas, neste 2º nível existem ainda:

- os lares (*foyer*) para jovens (usualmente entre os 16 e 25 anos)

que necessitem de apoio em torno das questões do emprego, educação e formação;

- o “*low support*”, ou pensões para pessoas que apenas necessitam de um baixo nível de apoio, onde a equipe pode estar no local ou visitá-lo regularmente;

- o “*medium support*”, para pessoas sem-abrigo que necessitem de um nível médio de apoio, e onde a equipe se encontra normalmente no local;

- o “*Supportive*” - para pessoas sem-abrigo que necessitem de um nível alto de apoio e não tenham condição de viver autonomamente.

Existe ainda acomodação especializada para pessoas com problemas de consumo abusivo de álcool e outras drogas, ou de saúde mental, bem como para ex-reclusos e para trabalhadores.

Um outro dispositivo de apoio a acomodação é a Agência de arrendamento de propriedade *Real Lettings*⁹⁴, que se difere das restantes na medida em que é uma empresa social promovida pela Associação Broadway em Londres. Esta agência é especializada na área dos sem-abrigo, para os quais procura assegurar habitações para arrendar. Em simultâneo, aos proprietários das habitações oferece garantias de aluguel num sistema de leasing de 3 a 5 anos, para além da gestão da propriedade e a garantia da sua entrega nas mesmas condições em que foi arrendada.

94. <http://www.reallettings.com/>

No caso dos jovens, é importante também referir a *Young Man Christian Association* (YMCA)⁹⁵, que possui 35 infraestruturas na área de Londres. Para além das questões do alojamento, a YMCA tem serviços relacionados com o primeiro passo do processo de reinserção com vistas à obtenção de uma habitação.

Em termos de admissões, a preferência é para os casos de jovens que tenham alguma espécie de benefício (à procura de emprego, com rendimento apoiado, entre outros), embora a YMCA também admita pessoas que sejam usuários de drogas ou álcool (mas apenas até ao ponto em que não interfiram com o ambiente geral de alojamento).

A intervenção desenvolvida pela YMCA procura que as pessoas se sintam valorizadas e que aprendam a construir opções, pensando por si próprias. As atividades de aconselhamento e acompanhamento abrangem todo o tipo de passos no percurso de inserção, desde comprar um novo par de sapatos a encontrar habitação. A instituição funciona ainda como um instrumento de credibilização, de forma a permitir aos indivíduos uma melhor posição negocial quando procuram habitação.

Entre as demais iniciativas direcionadas para a inserção dos sem-abrigo, destacam-se a *Crisis Skylight London*, o Programa “*Ready To Work*”, o Programa “*Hostels Capital Improvements*”, o Programa “*Places of Change*”⁹⁶ e as “*Unseen Tours*”.

95. Conheça este projeto que se baseia no slogan “Apoiando os jovens a construir o seu futuro” <http://www.ymca.org.uk/>.

96. <http://homeless.org.uk/places-of-change#.Uzb0BPk3u8D>

A “*Crisis Skylight London*” é um centro de educação, formação e emprego para os sem-abrigo e para pessoas que apresentam vulnerabilidades no domínio da habitação.

O centro oferece um conjunto de workshops práticos e criativos desenvolvidos num ambiente acessível, os quais se conjugam com oportunidades formais de aprendizagem e qualificação, com o objetivo final de apoiar as pessoas a encontrar trabalho.

O emprego e a formação são considerados como a mais importante forma de superar a situação de sem-abrigo. Dentre as oportunidades de aprendizagem, incluem-se as relacionadas com a arte, música e teatro, cursos vocacionais e treino básico de competências, no sentido de ajudar as pessoas a desenvolver a sua autoestima e a sua motivação, bem como adquirir novas competências.

Por seu turno, o Programa “*Ready To Work*”⁹⁷, sob responsabilidade da ONG *Business in the Community*, surgiu da campanha “Ação de negócios para os sem-abrigo” (*Business Action on Homelessness*)⁹⁸ e funciona atualmente com base em uma rede de 160 empresas no Reino Unido, as quais proporcionam empregos, formação, voluntários e apoio.

Os indivíduos que participam no Programa apresentam melhorias na saúde e bem-estar, acessam oportunidades de

97. <http://www.bitc.org.uk/programmes/ready-work> e <http://www.bitc.org.uk/issues/community/tackling-unemployment/homelessness#sthash.hS8lo712.dpuf>

98. <http://brightonbaoh.org.uk/>

retomar o contato com as suas famílias e elevam sua autoestima em função do fato de estarem a trabalhar.

O Programa “*Hostels Capital Improvements* (HCIP)” foi uma ação dirigida pelo *Department for Communities and Local Government* com vistas a melhorar a qualidade do alojamento em pensões, com investimento de 90 milhões de libras no período de três anos (2005-2008).

Em 2007, o referido departamento anunciou o programa “Locais de Mudança” (*Places of Change*). O novo programa tem como objetivo construir pensões e centros de dia diferenciados, com recursos da ordem de 80 milhões de libras.

O financiamento é possível caso exista evidência de uma parceria positiva entre as autoridades locais e o prestador do serviço, de uma abordagem de gestão de projeto à construção do edifício e de um compromisso de financiamento (“*Supporting People*” ou outro). Para além destas condições, o design do edifício terá de facilitar a implementação e funcionamento dos serviços.

Desde 2008, o programa “*Places of Change*” tornou-se parte da Agência *Homes and Communities* (HCA)⁹⁹, constituindo uma parte importante da estratégia de intervenção no fenómeno sem-abrigo.

No âmbito do programa, os espaços de alojamento de pessoas em situação de rua estão sendo alterados, e a lógica de grandes instituições está dando lugar a

99. <http://www.homesandcommunities.co.uk/>

pequenos abrigos (denominados de “espaços de mudança”) com o objetivo de fortalecer o sentido de independência, bem-estar e dignidade dos ocupantes. Os espaços providenciam ainda serviços integrados de empoderamento nas áreas de formação e emprego.

Por último, destacamos os passeios turísticos chamados “*Unseen Tours*”¹⁰⁰, promovidos pela empresa social *Sock Mob Events*¹⁰¹, com sede em Londres, onde os guias são sem-abrigo especificamente formados para a atividade. Os “*Unseen Tours*” prometem percursos históricos mas também inexplorados da cidade, que se articulam com as histórias e as experiências dos guias, introduzindo uma nova consciência social nos passeios feitos a pé.

3.5. A INTERVENÇÃO EM FENÔMENOS ESPECÍFICOS

A Inglaterra define juridicamente os indivíduos em situação de vulnerabilidade como prioritários, que em geral são mulheres, mães solteiras, crianças, indivíduos com deficiências e idosos.

No caso dos jovens, destaca-se a ruptura familiar como um dos motivos que explica a expulsão dos jovens de casa dos pais. Nas situações de emergência, os consumos abusivos de álcool e outras

100. <http://www.bbc.co.uk/news/magazine-21338137>

101. A Sock Mob é uma rede de voluntários que trabalha com os sem-abrigo de Londres.

drogas são frequentemente a razão para a flexibilização das regras, de modo a prevenir a exclusão destes casos. Já no tocante aos refugiados, estes têm sido particularmente afetados pelas contínuas alterações políticas e legislativas que regulamentam o seu direito a receber apoio social. Embora em fases de crise, a tensão se agudize e se observe a ocorrência de algumas reações xenófobas, o Reino Unido pode ser considerado um país de boa aceitação deste tipo de público.

As campanhas são uma das iniciativas relevantes ao nível dos grupos vulneráveis.

Um exemplo é a *End Youth Homelessness Alliance*¹⁰², um grupo de ONGs, empresas e profissionais de saúde que juntaram esforços para sensibilizar a sociedade para a complexidade e os custos dos jovens sem-abrigo, bem como obter apoio para desenvolver atividades de lobby junto ao governo. A campanha, focada na prevenção, apoio à família, emprego, habitação e saúde, visa transformar as políticas nacionais e locais no sentido de assegurar um futuro positivo para os jovens em situação de sem-abrigo. Pretende ainda aumentar as oportunidades para os jovens, apelando às empresas do Reino Unido para oferecer formação, estágios e emprego.

Ressaltam-se ainda as campanhas da Shelter¹⁰³, como a “*Shelter’s million children campaign*”, que procura erradicar as situações de sem-abrigo das crianças.

Por outro lado, no tocante ao consumo

102. www.eyh.org.uk

103. http://england.shelter.org.uk/campaigns/why_we_campaign/supporting_families_and_children

de drogas, destacamos a iniciativa *Clean Break*, a qual desenvolve percursos integrados de cuidados e habitação para dependentes químicos em situação de sem-abrigo. Esta iniciativa, promovida pela *Homeless Link*, desenvolveu um kit de ferramentas¹⁰⁴ baseado em ampla investigação.

Housing First

O modelo *Housing First* vem sendo implementado no Reino Unido em projetos¹⁰⁵ como o *Action Housing and Support Ltd* (em *Derbyshire*)¹⁰⁶, o *BCHA Bridge Project* (em *Exeter*)¹⁰⁷, e o *Coastal Homeless Action Group* (CHAG) e o *Triangle Tenancy Service* (em *Suffolk*).

No caso do *Action Housing and Support Ltd* (*Derbyshire*), o público-alvo são as pessoas com problemas de drogadição ou com antecedentes criminais. O serviço dá prioridade às pessoas que não são abrangidas pelos outros serviços existentes, devido à extensão ou complexidade das suas necessidades, como os dependentes químicos com transtornos mentais. Em consequência do público específico a que se destina, o serviço evidencia um nível elevado de integração de potenciais participantes, bem como possibilita a reentrada de ex-usuários em caso de dificuldade.

104. http://homeless.org.uk/sites/default/files/cleanbreak_0.pdf

105. Neste resumo organizado pela Shelter encontra uma breve descrição de todos os projetos a seguir referenciados: http://england.shelter.org.uk/_data/assets/pdf_file/0008/145853/GP_Briefing_Housing_First.pdf

106. <http://www.actionhousinguk.org/>

107. <http://homeless.org.uk/alternative-models-The-Bridge-Project#.UfOGQo03u8A>

No caso do *BCHA Bridge Project (Exeter)*, o projeto insere-se na abordagem estratégica ao fenômeno dos sem-abrigo na cidade, direcionando-se particularmente àqueles que se encontram nesta situação há mais tempo.

O projeto é sustentado por uma parceria entre o BCHA (que providencia os serviços de apoio), o *Signpost Care Partnership* (habitação) e as equipes de rua que identificam os potenciais usuários, sendo apoiado pelo Conselho Municipal de *Exeter*. O trabalho em parceria visa possibilitar aos moradores de rua uma acomodação segura com alto nível de serviços de apoio. O usuário padrão apresenta necessidades múltiplas e complexas, não resolvidas pelos métodos convencionais.

A acomodação consiste em apartamentos partilhados e não partilhados. Não é uma habitação permanente, embora possibilite um alojamento estável de longo prazo (até 2 anos) e apresente a possibilidade de transição para uma situação de habitação social mais permanente. Os serviços de apoio funcionam das 8h às 18h, cinco dias por semana, sendo possível a sua extensão por toda semana caso os usuários necessitem.

O *Coastal Homeless Action Group (CHAG)*, *Triangle Tenancy Service (Suffolk)* desenvolveu um modelo inovador centrado na utilização de habitações privadas arrendadas para pessoas sem-abrigo com necessidades múltiplas e complexas e que apresentam dificuldades em acessar acomodação permanente.

O modelo é muito similar ao modelo de *Housing first* dos EUA, baseando-se no arrendamento de propriedades privadas a pessoas sem-abrigo, o que permite um acesso rápido à acomodação pelos sem-abrigo, dispensando assim o nível primário de acomodação em albergues ou outro tipo de estruturas. O CHAG assume a gestão das propriedades e das relações conexas, como por exemplo, as de vizinhança.

Os três projetos demonstram como estão sendo aplicados no Reino Unido elementos do modelo *Housing First*, evidenciando-se nestas experiências taxas de sucesso relevantes. No entanto, subjacente a uma adoção mais generalizada da abordagem, encontra-se a possibilidade de induzir mudanças substanciais.

A questão da coerência entre o modelo *Housing First* original e aqueles prosseguidos, com maior ou menor amplitude nos mais diversos países, apresenta uma relevância significativa, sendo fonte de discussão ao nível acadêmico¹⁰⁸. Por seu turno, a própria evolução do *Housing First* no Reino Unido parece evidenciar¹⁰⁹ uma permeabilidade do modelo, considerando a necessidade deste encontrar o seu espaço no conjunto das abordagens já adotadas.

108 cf. <http://www.social-policy.org.uk/lincoln2012/Pleace%20P1.pdf>

109 Cf. <http://www.crisis.org.uk/data/files/publications/Housing%20Models%20Report.pdf>

QUADRO SÍNTESE DOS MODELOS DE INTERVENÇÃO EM PARIS E LONDRES

Políticas e programas de enquadramento do fenômeno	
Inglaterra – Londres	França – Paris
<p>- Definição legal de sem-abrigo: "<i>Statutory Homeless</i>"</p> <p>Dever de assistência pelo Estado a partir de 3 critérios: ser elegível; sem-abrigo não-intencional; estar grupo de necessidade prioritária.</p> <p>Categorias do fenômeno não contempladas legalmente são cobertas pelas ONGs: <i>non-statutory homeless</i>; <i>rough sleepers</i>; <i>hidden homeless</i></p> <p>- <i>Homeless Act</i> (1977; 1985; 1996; 2002) Documento governamental regulamentou funções de habitação das autoridades locais face aos <i>statutory homeless</i></p> <p>Categorias de fenômeno <i>non-statutory</i> são cobertas por um conjunto de iniciativas:</p> <p>- <i>Rough Sleepers Initiative</i> (1990 – 1999) Centralizou no Governo o controle de fundos para projetos, convidando ONGs a desenvolver trabalho com sem-abrigo non-statutory – abordagem multi-agência</p> <p>- <i>Rough Sleepers Unit</i> (1997) Envolvimento muito direto nas ruas Partilha de informação em base de dados central Papel significativo das forças policiais (Equipes Policiais Ruas Seguras)</p> <p>- <i>Homelessness Directorate</i> (2002) Integrado no <i>Department for Communities and Local Government</i> Pilares de abordagem: Assistência a pessoas vulneráveis Reconstrução da vida das pessoas saídas da rua Prevenção dos sem-abrigo nas ruas</p> <p>- Plano "<i>No One Left Out: communities ending rough sleeping</i>" (2008) Lançado pelo Governo com objetivo de fim de erradicação do <i>rough sleeping</i> em 2012</p> <p>Participação relevante das ONGs</p> <p>- <i>Homeless Link</i> - coordenação de ONGs na área dos sem-abrigo</p> <p>- <i>Street Link</i> - site de alerta de situações de rough sleepers para prestação de apoio</p>	<p>- Não existe uma definição legal de sem-abrigo</p> <p>No domínio das ONGs, são várias as denominações (<i>sans domicile fixe [SDF]</i>, <i>sans abri</i>, <i>clochard</i>, <i>usagers</i>)</p> <p>- Lei Besson (1990) Direito legal à habitação como dever de solidariedade, mas não constitui obrigação de providenciar alojamento. Fenômeno sem-abrigo integrado numa estratégia vasta de combate à pobreza</p> <p>Lei DALO [<i>Droit au Logement Opposable</i>] (2007) Estado como aquele que deve garantir o direito à habitação. Direito exercido por recurso amigável ou recurso litigioso</p> <p>Integração no Plano de Luta contra a Pobreza Linha direcionada ao direito à Habitação e Alojamento com aposta na concertação entre atores (Estado, atores associativos e beneficiários)</p> <p>Serviços Integrados de Acolhimento e Orientação (SIAO) (1990) Plataforma de serviço público única e integrada de acolhimento, avaliação e orientação no acesso prioritário à habitação</p> <p>Brigada de Assistência a Pessoas Sem Abrigo (BAPSA) (1955) Elemento central do dispositivo de assistência aos sem-abrigo da Polícia de Paris em parceria com autoridades locais, serviços públicos e associações (lógica de acompanhamento social não repressiva)</p> <p>Estruturas de participação direta Conselho Consultivo das Pessoas Acolhidas e Acompanhadas (CCPA)</p>

Estratégias e Serviços de prevenção do fenômeno	
Inglaterra – Londres	França – Paris
<p>Serviços de informação e aconselhamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prevenção de despejos - orientação para alojamento de emergência <p>Organismos municipalizados Centro de Aconselhamento e Opções Habitacionais</p> <p>ONGs <i>Shelter</i> - Centro de Aconselhamento e linha telefônica gratuita e serviço de mediação junto ao município e proprietários</p> <p>Campanhas preventivas “Kit Casas Vazias” (Agência Nacional de Habitação e Regeneração)</p>	<p>Serviços de informação e aconselhamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - prevenção de despejos - orientação para alojamento de emergência <p>Organismos municipalizados Pontos de Acesso aos Direitos (<i>Points d'accès au droit</i>) Serviço Social Parisiense (SSDP e CASVP) Agência Departamental de Informação sobre Habitação <i>Espace Solidarité Habitat (ESH)</i> Coissão Departamental de Conciliação de Arrendamentos Habitacionais Fundo de Solidariedade da Habitação de Paris</p> <p>ONGs <i>Fondation Abbé Pierre</i> – intervenção para pessoas em habitação precária</p> <p>Campanhas preventivas / lobbying <i>Réseau Stop aux Expulsions</i> Constituição de Grupos de Trabalho</p>

Tipologias e dinâmicas de alojamentos de emergência	
Inglaterra – Londres	França - Paris
<p>Vertente de emergência numa especialização por grupos-alvo com benefícios sociais específicos</p> <p>Equipes de Rua (<i>Contact Assessment Teams</i>) Identificar (base de dados) e encaminhar Persuadir para acomodação Responder a necessidades mais urgentes</p> <p>Abrigos temporários (<i>Rolling Shelters</i>) Pessoas sem benefícios e documentos</p> <p>Casas Municipais de Emergência (<i>Emergency Housing from the Council</i>) - Acomodação em período de averiguação - Albergues de emergência - Abrigos noturnos - <i>Bed & Breakfast</i></p> <p>Centros de dia e <i>Drop In</i></p>	<p>Estruturas não são de acesso direto. Necessidade de contato prévio com serviços sociais da cidade (<i>Permanences Sociales d'Accueil e Espaces Solidarité Insertion</i>)</p> <p>Serviço Nacional 115 Informação centralizada sobre alojamento em tempo real</p> <p>Equipes de Rua e Rondas Meio de acesso a centros de acolhimento e cuidados médicos</p> <p>Centros de Alojamento de Emergência - <i>Lits Halte Soins Santé</i> (necessidade de repouso por saúde) - <i>Lits d'Accueil Médicalisés</i> (patologias que privam da autonomia)</p> <p>Centros de Dia Domiciliação, banho, lavanderia, alimentação</p>

Dinâmicas de reinserção das pessoas sem-abrigo	
Inglaterra – Londres	França - Paris
<p>Reinserção por níveis de apoio <i>Low Support /Medium Support/ Supportive</i></p> <p>Casas Partilhadas Passo intermediário para habitação independente com apoio semanal de assistentes sociais</p> <p>Programas de Inserção - <i>Crisis Skylight London</i> (formação e emprego) - <i>Ready to Work (ONG Business in the Community)</i> - <i>Places of Change</i> (grandes instituições dão lugar a abrigos pequenos fortalecendo sentido de independência) - <i>Unseen Tours</i> (guias turísticos sem-abrigo)</p> <p>Tenancy Sustainment Teams Atividades ocupacionais que complementam a resposta de acomodação</p> <p>YMCA (jovens) Atividades de aconselhamento e acompanhamento de todo o percurso de inserção</p> <p>Agências de Aluguel Social (Agência de arrendamento de propriedade Real <i>Lettings</i>) Busca especializada de habitações para arrendamento a sem-abrigo</p>	<p>Serviços de estabilização; orientação; acesso à vida autónoma</p> <p>Centros de alojamento e reinserção social Alojamento temporário, coletivo, pagamento de valor mensal “pedagógico”, elaboração de Planos de Inserção</p> <p>Maisons Relais (pensões de família) Alojamento durável para pessoas em situação de isolamento, reduzido nível de recursos e com reintegração a ritmos próprios</p> <p>Résidences Sociales Alojamento temporário em habitações autónomas conferindo status de residentes</p> <p>Permanence Sociale d’Accueil Serviços públicos de acolhimento, avaliação e acompanhamento social que permitem obter domiciliação administrativa</p> <p>Espaces Solidarité Insertion Serviços de apoio à vida cotidiana</p> <p>Agências de Aluguel Social (<i>Agences Immobilière à Vocation Sociale</i>) Trabalho para aumentar o número de imóveis disponíveis para pessoas vulneráveis</p>

Intervenção em fenómenos específicos	
Inglaterra – Londres	França - Paris
<p>End Youth Homeless Alliance Grupo de ONGs, empresas e profissionais de saúde sensibilizam a sociedade para custos dos jovens sem-abrigo</p> <p>Shelter’s Million Children Campaign Ação para erradicar o fenómeno sem-abrigo por crianças</p> <p>Clean Break Percurso integrado de cuidados e habitação para dependentes químicos em situação sem-abrigo</p> <p>Housing First</p> <p>Action Housing and Support Ltd Públicos com problemas de drogadição e antecedentes criminais</p> <p>BCHA Bridge Project Sem abrigo de longa duração Apartamentos partilhados e não partilhados com alto nível de serviços de apoio</p> <p>Coastal Homeless Action Group e Triangle Tenancy Service Utilização de habitações privadas arrendadas para sem-abrigo com necessidades múltiplas e complexas que dificultam acesso à acomodação permanente</p>	<p>Casa de Mulheres do Samu Social Alojamento para mulheres com mais de 45 anos com longo percurso de vulnerabilidade</p> <p>Estruturas especializadas para indivíduos a sair de hospitais e portadores de HIV</p> <p>Estruturas de atendimento e acompanhamento a dependentes químicos - <i>Centres d’Accueil et d’Accompagnement à la Réduction des Risques pour Usagers de Drogues</i> - <i>Centres de Soins, d’Accompagnement et de Prévention en Addictologie</i></p> <p>Housing First</p> <p>Un Chez soi d’abord Públicos com transtornos mentais graves sem soluções adaptáveis</p> <p>Habitação como passo inicial</p> <p>Acompanhamento regular médico e social no domicílio</p> <p>Participação dos usuários na organização do espaço</p>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baldry, E.; Dowse, L.; McCausland; Clarence, M. (2012) - Report on the lifecourse institutional costs of homelessness for vulnerable groups, Australia.

Bright, J. (2011) - Places of Change. Improving Hostel Accommodation. Presentation on the Seminar on Social Innovation to Tackle Homelessness. European Commission, July 2011.

Comissão Europeia (2010) Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets. Bruxelas: Comissão Europeia.

Comissão Europeia (2012) - First Commission interim report on the implementation of Pilot Projects and Preparatory Actions. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/budg/dv/2013_com_first_interim_report_/2013_com_first_interim_report_en.pdf. [Acedido em 1 de Maio 2013].

Comissão Europeia (2013) Social Investment Package - Confronting Homelessness in the European Union [Comission Staff working document]. Bruxelas.

Comité Económico e Social Europeu (2011) - Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre “A problemática dos sem-abrigo”. Bruxelas: Comité Económico e Social Europeu. Disponível em <http://www.igfse.pt/upload/docs/2012/Parecer%20-%20A%20problem%C3%A1tica%20dos%20sem-abrigos.pdf> [Acedido em 1 de Maio 2013].

Conseil National des Politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale [CNLE] (2011) - En matière d'accès aux droits et d'insertion sociale. Disponível em <http://www.cnle.gouv.fr/En-matiere-d-acces-aux-droits-et-d.html> [Acedido em 10 de Junho 2013].

DHRIL (Direction Regionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement) (2013) – “Plan territorial de sortie de l'hiver Ile-de-France”. Disponível em: <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/le-plan-territorial-de-sortie-de-l-a2575.html>. [Acedido em 10 de Junho 2013].

EAPN (2013) - Assessment of Country-Specific Recommendations (CSRs) and proposals for Alternative CSRs (National and EO Members). Position Paper. Bruxelas: EAPN. Disponível em: <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers->

[and-reports/2013-EAPN-CSR-Assessment-and-alternative-CSRs-EN.pdf](#). [Acedido em 1 de Maio 2013].

Edgar, Bill (2009), European Review of Statistics on Homelessness in Europe. Bruxelas: FEANTSA.

Edgar, Bill, Doherty, Joe, Mina - Coull, Amy (1999) - Services aux Sans-Abri, Innovations et changements au sein de l'Union Européenne, Bristol, R.U., Policy Press.

FAPIL (s/d) - Cahier des Charges des Agences Immobilières à Vocation Sociale. Disponível em <http://www.logement-solidaire.fr/CahierDesChargesAIVS.pdf>. [Acedido em 10 de Junho 2013].

FEANTSA (2009) - Access to Employment for People Experiencing Homelessness – Recommendations for Member States and the European Union. Bruxelas: FEANTSA.

FEANTSA (2011) - Housing-led policy approaches – social innovation to end homelessness in Europe. Bruxelas: FEANTSA. Disponível em: <http://www.feantsa.org/spip.php?article428&lang=en>. [Acedido em 1 de Maio 2013].

FEANTSA (2011) - Employability Starter Kit – How to Develop Employability Initiatives in Homelessness Services? Bruxelas: FEANTSA.

FEANTSA (2012) On the way home? FEANTSA Monitoring report on Homelessness and Homeless Policies in Europe. Bruxelas: FEANTSA.

FEANTSA (2012) - Social Rental Agencies: An Innovative Housing-led Response to Homelessness - Good Practice Briefing. Bruxelas: FEANTSA. Disponível em: <http://www.feantsa.org/spip.php?article428&lang=en>. [Acedido em 1 de Maio 2013].

Fernandes, Maria Manuela Dias (2006) Fechados no Silêncio – os sem-abrigo – Tese de mestrado. Universidade Aberta: Porto.

FNARS (2012) - Conseil consultatif régional des personnes accueillies et accompagnées – Brochura. Disponível em: <http://www.projets-citoyens.fr/node/3100>. [Acedido em 10 de Junho 2013].

FNARS (2013) – DALO: Le conseil d'état prône la stabilité de l'hébergement. Disponível em: <http://www.fnars.org/champs-d-action/hebergement-logement/1331-champs-d->

action-cat/accueil-orientation/4447-dalo-le-conseil-d-etat-prone-la-stabilite-de-l-hebergement. [Acedido em 10 de Junho 2013].

FNARS; Cruz Vermelha Francesa (2013) - SIAO: Repères et Pratiques_ Plan d'accompagnement de la refondation piloté par la DGCS et la DIHAL. Disponível em http://www.fnars.org/images/stories/2_les_actions/accueil_et_hebergement/SIAO/Recueil_de_pratiques_SIAO.pdf. [Acedido em 10 de Junho 2013].

Fondation Abbé Pierre; FAPIL (2011) – “Guide Dalo-mon droit au logement opposable” Disponível em http://www.fondation-abbe-pierre.fr/_pdf/esh_2012_guide_pratique_loi_dalo.pdf. [Acedido em 10 de Junho 2013].

Fondation Abbé Pierre (2010) – La loi Besson relative à la mise en œuvre du Droit au logement a vingt ans. Disponível em <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/index.php?id=410>. [Acedido em 10 de Junho 2013].

Homeless Link; Housing Corporation; London Housing Foundation (2007) – Clean Break: Integrated housing and care pathways for homeless drug users – Research

Summary. Disponível em: http://homeless.org.uk/sites/default/files/cleanbreak_0.pdf. [Acedido em 10 de Junho 2013].

Homeless London (2013) - I am homeless. Where can I find help?. Disponível em <http://www.homelesslondon.org/portallh/AssistantAction>.

Hutson, Susan, Clapham, David (1999), Homelessness, Public Policies and Private Troubles, London, UK, Continuum, London and New York.

Instituto da Segurança Social, IP (2009) - Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem Abrigo. Disponível em <http://www1.seg-social.pt/downloads/iss/ENIPSA.html> [Acedido em 1 de Maio 2013].

Kaakinen, Juha (2012) – Long Term Perspectives: from Housing First to ending homelessness. Em FEANTSA/French Permanent Representation to the EU Seminar “Housing First: a key element of European homelessness strategies”- Bruxelas, 23 de Março de 2012. Disponível em: <http://www.slideshare.net/FEANTSA/juha-kaakinen>[Acedido em 1 de Maio 2013].

Lúcio, José e Marques, Filomena

(2010) - Inclusão Social – do conceito à estratégia: o caso dos sem-abrigo na Cidade de Lisboa. Em Actas do Seminário Geografias de Inclusão: desafios e oportunidades. Lisboa, 13 de Dezembro 2010. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa. Disponível em http://www.academia.edu/466730/Inclusao_Social_do_conceito_a_estrategia_o_caso_dos_sem-abrigo_na_Cidade_de_Lisboa [Acedido em 1 de Maio 2013].

Mairie de Paris (2013) – Sans Abri: comment les aider? Disponível em http://www.paris.fr/accueil/societe/sans-abri-comment-les-aider/rub_9651_actu_121510_port_24616. [Acedido em 10 de Junho 2013].

Mairie de Paris (2013) – Guide Solidarité à Paris. Disponível em http://www.paris.fr/publications/publications-de-la-ville/paris-me-guide/guide-solidarite-paris-2011/rub_10066_stand_14776_port_25232 [Acedido em 10 de Junho 2013].

Martins, Ana Maria Ferreira (2007) As sem-abrigo de Lisboa – Tese de mestrado. Departamento de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Aberta. Lisboa.

Menezes, Filipa Lourenço (2008) – Dinâmicas de risco na modernidade e desigualdades sociais: o caso dos sem-abrigo em Paris, Lisboa e Londres. Tese de Doutoramento. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa: Lisboa.

Molas, Jean-François (2012) - The perspective of police services in tackling rough sleeping in Paris. Bruxelas: FEANTSA. Disponível em <http://www.slideshare.net/FEANTSA/the-perspective-of-police-services-in-tackling-rough-sleeping-in-paris>. [Acedido em 10 de Junho 2013].

National Institute of Labour Studies (2011) - Finding Work: Homelessness and Employment. Flinders University

Parlamento Europeu (2007) - Declaração escrita sobre a resolução do fenómeno dos sem-abrigo na rua. Bruxelas: Parlamento Europeu. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0163+0+DOC+XML+V0//PT>. [Acedido em 1 de Maio 2013].

Pélissier, Michel (2008) – Mission d'appui pour la mise en oeuvre du programme de maisons-relais. Disponível em: <http://>

www.affil.fr/documents/rapports-et-guides/Rapport_Pelissier.pdf/at_download/file. [Acedido em 10 de Junho 2013].

Pleace, Nicholas (2010) Housing First. Bruxelas: FEANTSA. Disponível em: http://www.west-vlaanderen.be/kwaliteit/Welzijn/Documents/Housing_First%20-%20Feantsa.pdf. [Acedido em 1 de Maio 2013].

Kenway Peter; Palmer, Guy (2000)- How many How much? Single homelessness and the question of numbers and cost. Londres: Crisis. Disponível em http://www.crisis.org.uk/data/files/document_library/research/howmanyhowmuch_full.pdf. [Acedido em 10 de Junho 2013].

République Française (2013) - Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions Disponível em: http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/dossier_de_presses/dp-pauvrete_0.pdf. [Acedido em 10 de Junho 2013].

Shelter (2008) – Good Practice: briefing Housing First. Londres: Shelter. Disponível em: http://england.shelter.org.uk/professional_resources/policy_and_

research/policy_library/policy_library_folder/housing_first_-_a_good_practice_briefing. [Acedido em 10 de Junho 2013].

Shelter (2012) – Finding a place to live: a guide to housing options. Londres: Shelter. Disponível em: http://england.shelter.org.uk/__data/assets/pdf_file/0016/23380/Finding_a_place_to_live.pdf. [Acedido em 10 de Junho 2013].

Shelter (2013) – Homeless? Read This: the rules on how and when the council has to help you. Londres: Shelter. Disponível em http://england.shelter.org.uk/__data/assets/pdf_file/0003/23358/SH033_Homeless_Read_this_Jan13_interactive.pdf. [Acedido em 10 de Junho 2013].

Springer, S. (2000) Homelessness: a proposal for a global definition and Classification. Habitat International, 24:475-484.

Spinnewijn, F.(2005) Sem abrigo: apelo à ação europeia. Revista Semestral Rediteia, 36:22-23.

Sousa e Almeida (2001) E se perguntássemos aos sem-abrigo? Satisfação e necessidades percebidas face aos

serviços, num abrigo de Lisboa. Análise Psicológica, 19 (2): 299-312.

UK Government - Department for Communities and Local Government (2011) – Laying the foundations: a housing strategy for England. Disponível em <https://www.gov.uk/government/publications/laying-the-foundations-a-housing-strategy-for-england--2>. [Acedido em 10 de Junho 2013].

UK Government - Department for Communities and Local Government (2013) – Homelessness data: notes and definitions. Disponível em <https://www.gov.uk/homelessness-data-notes-and-definitions>. [Acedido em 10 de Junho 2013].

UK Government - Homes and Communities Agency (s/d) – Empty Homes Toolkit. Disponível em http://www.homesandcommunities.co.uk/empty-homes-toolkit?page_id=&page=1. [Acedido em 10 de Junho 2013].

Vie Publique (2007) - Logement social : comment rendre le droit au logement effectif ? Disponível em: <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/droit-logement-opposable/logement-social-comment-rendre-droit-au->

logement-effectif.html [Acedido em 10 de Junho 2013].

Wilson, Wendy (2013) – Homelessness in England. Commons Library Standard Note. Disponível em: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN01164> [Acedido em 10 de Junho 2013].

Aplicação de Entrevista

Marghery, Olivier (07.05.2013), Diretor da Organização Armée du Salut em Paris

IV. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS DIÁLOGOS SETORIAIS BRASIL – UNIÃO EUROPEIA: RELATO DE VIAGEM

MISSÃO PARIS E LONDRES

Meu olhar, como representante da sociedade civil

Meu nome é Samuel Rodrigues, tenho 44 anos, sou ex-morador de rua e moro em Belo Horizonte há aproximadamente 8 anos. Sou beneficiário do programa Bolsa Moradia e membro da coordenação do Movimento Nacional de População de Rua.

Tenho uma história de ‘trecho não mais e nem menos’ das dos demais moradores e ex-moradores de rua deste país, e por que não dizer deste planeta.

Nas ruas, nos albergues, na república em BH e nas ocupações, sempre estive tentando minha sobrevivência e no final do ano de 2012, o Movimento foi informado sobre a possibilidade de um de nós participarmos de uma viagem ao continente europeu para conhecer experiências de políticas governamentais e não governamentais nas cidades de Londres e Paris. O MNPR definiu que seria eu a representá-lo, decisão que recebi com muita alegria.

Sáimos do Brasil e com passaporte na mão embarquei para São Paulo, onde me aguardavam mais dois companheiros: Carlos Ricardo - coordenador do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua e Pedro Angoti – sujeito bom da SDH que seria nosso tradutor.

Embarcamos no dia 1º de junho, com destino a cidade de Paris, onde no dia seguinte começamos a cumprir uma agenda imensa de encontros com entidades governamentais e não governamentais no intuito de trocar conhecimentos e conhecer experiências exitosas e ações políticas voltadas para a população de rua das cidades acima citadas.

Interessante destacar o que pude perceber para além das políticas postas: tanto lá como aqui, há pessoas despidas de seus direitos, vivendo nas ruas ou em serviços ofertados pelo Estado. Porém, também há alegria nas ruas: pessoas cantam, bebem, se alimentam e trabalham em clima de felicidade - coisa bem natural do ser humano.

Por exemplo, foi arrepiante encontrar um senegalês no metrô de Paris cantando, ou

um grupo imensamente risonho na estação pela manhã, ver barraquinhas pelas ruas da cidade, e ainda encontrar uma galera em Londres com seus dilemas e conflitos sociais.

Particularmente, nunca tive o sonho de viajar para Europa, sempre pensei em ir ao Chile ou a Cuba, mas esta viagem ainda me provocou, me permitiu novos conhecimentos, ver coisas novas e ‘chorei’ coisas básicas de meu querido Brasil (arroz com feijão, cachaça, torresmo, e outras ‘cositas’ mais).

Por outro lado, comi coisas diferentes (comida mexicana, a qual consegui encarar!) e tequila – eita, coisa boa! - além de experimentar outras cervejas.

Ter ido para Europa representando o MNPR significou muito para mim e demonstrou o quanto estes companheiros somam na minha vida política, pois estava lá representando cada pessoa que mora nas ruas do Brasil ou em equipamentos de acolhimento.

Há outros países e outras culturas, há outras formas de violência e de violações de direitos, mas há pessoas (inclusive brasileiros) e grupos comprometidos com a vida. Somos casos de políticas sociais em todo o mundo.

As diferentes necessidades, em cada região deste país, precisavam e foram destacadas nas oportunidades que tivemos.

Não posso deixar de registrar meus agradecimentos a todas as entidades e pessoas que de alguma forma contribuíram para o avanço deste movimento, que eu tenho o imenso orgulho de pertencer.

Quero agradecer meus companheiros de coordenação: Anderson, Leo, Antonia, Lucia e Rosangela pelo apoio recebido e pela confiança depositada em mim. Agradeço ainda todas as entidades presentes no Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua (CIAMPRua) e o Fórum da Rua, parceiros sempre incríveis e que me ajudam no meu dia a dia.

Samuel Rodrigues – representante do MNPR na Missão Europeia.





União Europeia



DIÁLOGOS SETORIAIS UNIÃO EUROPEIA BRASIL



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Secretaria de Direitos Humanos

