



**Universidade Católica do Salvador
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação
Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania**

IRACI SANTOS

**PROTEÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UM
ESTUDO SOBRE O BRASIL E PORTUGAL**

**SALVADOR
2021**

IRACI SANTOS

**PROTEÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UM
ESTUDO SOBRE O BRASIL E PORTUGAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Doutora.

Orientadora: Profa. Dra. Inaiá Maria Moreira de Carvalho

**SALVADOR
2021**

Ficha Catalográfica. UCSal. Sistema de Bibliotecas

S237 Santos, Iraci

Proteção social à população em situação de rua: um estudo sobre o Brasil e Portugal / Iraci Santos. __ Salvador, 2021.
209 f.

Orientadora: Profª. Dra. Inaiá Maria Moreira de Carvalho.

Tese (Doutorado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania.

1. População em Situação de Rua 2. Vulnerabilidade 3. Exclusão e Proteção Social I. Carvalho, Inaiá Maria Moreira de – Orientadora II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós- Graduação III. Título.

CDU 364.252(81)(469)

TERMO DE APROVAÇÃO

PROTEÇÃO SOCIAL À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UM ESTUDO SOBRE O BRASIL E PORTUGAL

IRACI SANTOS

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Inaiá Maria Moreira de Carvalho – orientadora
Universidade Federal da Bahia – UFBA e Universidade Católica do Salvador – UCSAL

Prof. Dr. Eduardo José da Silva Tomé Marques
Universidade dos Açores – Uac

Profa. Dra. Márcia Santana Tavares
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Profa. Dra. Josimara Aparecida Delgado Baour
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Profa. Dra. Julie Sarah Lourau Alves da Silva
Universidade Católica do Salvador – UCSAL

Profa. Dra. Maria de Fátima Pessoa Lepikson
Universidade Católica do Salvador – UCSAL

Aprovada em Sessão Pública de 26 de julho de 2021

Dedicatória

À “população em situação de rua” e aos “sem-abrigo”,
que sobrevivem invisibilizados nas nossas cidades.

AGRADECIMENTOS

Quero expressar a minha gratidão à minha orientadora Profa. Dra. Inaiá Carvalho, uma pessoa acima de tudo competente, humana, generosa e incentivadora, que proporcionou valiosas iluminações que possibilitaram a conclusão desta árdua tarefa.

À Profa. Dra. Fernanda Rodrigues meus sinceros agradecimentos pela orientação e a Dra. Rosa Maria e demais funcionários da Universidade do Porto pela recepção.

Agradeço às professoras Dra. Márcia Santana Tavares, Dra. Josimara Aparecida Delgado Baour, Dra. Julei Sarah Lourau Alves da Silva, Dra. Maria de Fátima Pessoa Lepkson e professor Dr. Eduardo José da Silva Tomé Marques que gentilmente aceitaram compor a comissão examinadora desta tese, pelas sugestões e críticas. Elas foram de grande importância e colaboraram muito para o aprimoramento do meu texto.

Às professoras Dra. Anete Ivo, Dra. Kátia Freitas, Dra. Kátia Oliver de Sá, Dra. Julei Sarah Lourau Alves da Silva, Dra. Maria de Fátima Pessoa Lepkson, Dra. Márcia Macedo, Dra. Julei Sarah Lourau Alves da Silva, Dra. Vanessa Cavalcante, Dra. Lúcia Vaz de Campos Moreira, Dra. Elaine Pedreira Rabinovich, e professores Dr. Cláudio André de Souza, Dr. Joaci de Sousa Cunha, Dr. Rafael Cerqueira Fornasier meus sinceros agradecimentos pelo compartilhar de conhecimento no decorrer do curso.

Quero agradecer aos funcionários da Universidade Católica do Salvador e, particularmente, aos servidores da Pós-Graduação, todos sempre muito prestativos e competentes no desempenho das suas atribuições.

Não posso deixar de agradecer aos gestores e coordenadores da rede social de atendimento às pessoas que vivem em situação de rua e em condição de sem-abrigo, nas cidades de Salvador e do Porto e aos trabalhadores das instituições onde realizei a pesquisa pela contribuição indispensável para a conclusão de um trabalho como este.

Meus colegas de Doutorado tiveram participação direta na trajetória desta tese por meio da motivação e carinho ao longo do curso.

À minha família, aos amigos pelas contribuições nesta jornada.

Por fim, quero expressar gratidão a todas as pessoas que colaboraram direta ou indiretamente para a conclusão deste trabalho.

Epígrafe

A invisibilidade social me assusta.
Porque apesar de parecer sutil, silenciosa,
Ela existe e é gritante!
E o grito dela ecoa dentro da existência do ignorado.
Que existe e não é notado.
Que existe e é descartado,
Que é constantemente negado.
É como se fosse um ninguém, um nada, um vazio.
Que vazio...
O social invisível é gente igual a gente,
Tem fome,
Tem sede,
Tem sonhos,
Mas não tem notoriedade.
Que desgraça.
Que tragédia existencial.[...].
(Chirley Pereira, 2018, p. 37)

SANTOS, Iraci. Proteção Social à População em Situação de Rua: Um Estudo sobre o Brasil e Portugal. Orientadora: Inaiá Maria Moreira de Carvalho. 209f. il. Tese (Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania) – Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Católica de Salvador, Salvador, 2021.

RESUMO

A presente tese tem como objetivo refletir sobre a proteção à população em situação de rua, no Brasil, na cidade de Salvador e as pessoas em condição de sem-abrigo, na cidade do Porto, como são denominadas em Portugal. Examinamos as semelhanças e diferenças desse público alvo e a assistência prestada nos dois países, mencionando as ações implementadas na pandemia do novo coronavírus na capital baiana. Assim sendo, para alcançar o objetivo proposto, os procedimentos metodológicos empregados concentraram-se na análise baseada na revisão bibliográfica, na pesquisa documental, nas visitas às instituições de abrigo/apoio, na observação e nas anotações em diário de campo que nos possibilitaram conhecer as características, os motivos para estar nas ruas, o modo de vida, o papel do Estado e da configuração das políticas públicas brasileiras e portuguesas. Constatamos que, com a crise da sociedade do trabalho que atingiu tanto o Brasil, como o continente europeu, especialmente Portugal, provocando crescimento do exército industrial de reserva, ambas as nações mostraram-se ainda mais incapazes de inserir toda a sua população produtiva, mantendo uma reserva de mão de obra. Diante dessa difícil conjuntura, é nítida a incapacidade do Estado, do mercado, das famílias e da comunidade de darem conta da proteção dos seus membros, o que está na raiz da “expulsão” para o “mundo” das ruas. Concluindo-se que o número absoluto de indivíduos nessa circunstância ainda é desconhecido nas duas sociedades, com exceção da cor e do quantitativo, apresentam perfil similar com a presença majoritária de homens, jovens e em idade produtiva, a frequência feminina ainda é pequena, entretanto, está em crescimento. No município soteropolitano a rede socioassistencial foi ampliada, porém ainda não alcança a totalidade desse segmento social. No distrito portuense, o atendimento é prestado por instituições (públicas, privadas, ONGs e voluntários) que desenvolvem um trabalho mais coeso. O estudo aponta a necessidade de analisar as particularidades e dificuldades desse grupo e pensar criticamente os serviços de atendimento no âmbito das políticas sociais.

Palavras-chave: População em situação de rua, vulnerabilidade, exclusão e proteção social.

ABSTRACT

The object of this thesis is to reflect on safeguards to the population in a street situation in the city of Salvador, Brazil, and the homeless people in the city of Porto, as they are referred to, in Portugal. We examine similarities and dissimilarities among this target group and the assistance provided in both countries, pointing out actions undertaken during the Coronavirus pandemic in Salvador. Hence, in order to achieve the proposed objective, the methodology employed focused on an analysis based on bibliographic review, documentary research, visits to shelter and support institutions, and on observations and records in field diaries that enabled knowing the characteristics, the reasons for being in the streets, the way of life, the role of the State, and the framework of Brazilian and Portuguese public policies. We found that, with the work society crisis that afflicted both Brazil and the European continent, particularly Portugal, causing the growth of the industrial reserve army, both nations revealed themselves even more incapable of integrating the whole productive population, maintaining a labor reserve. This difficult situation clearly shows the inability of the State, market, families and the community to cope with the protection of its members, which is at the root of their “banishment” to the “world” of the streets. Realizing that the absolute number of individuals under these circumstances with a similar profile is still unknown in both societies – with the exception of color and quantity – comprising, for the most part, men and young people of working age, the feminine presence, albeit low, is still growing. In the municipality of Salvador the social care network has expanded, but still has not reached the totality of this social segment. In the Porto district the service is provided by public, private, NGOs and volunteer institutions engaged in a more cohesive work. This study points out the need to analyze the particularities and difficulties of such a group, and to critically consider the care services within the sphere of social policies.

Keywords: Population in a street situation, vulnerability, exclusion and social protection

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|-----------|--|-----|
| Figura 01 | Elevador Lacerda, Salvador – BA..... | 109 |
| Figura 02 | Pessoas em situação de rua, na rua Padre Feijó, Canela, Salvador – BA, 2021..... | 114 |
| Figura 03 | Quarto com banheiro da unidade de abrigamento, Salvador – BA, 2021..... | 132 |
| Figura 04 | Quarto com banheiro da unidade de abrigamento, Salvador – BA, 2021..... | 132 |
| Figura 05 | Espaço para a leitura, Salvador – BA, 2021..... | 135 |
| Figura 06 | Bebedouro de água, Salvador – BA, 2021..... | 135 |
| Figura 07 | Mensagens e dispensador de álcool em gel, Salvador – BA, 2021..... | 137 |
| Figura 08 | Mensagens e dispensador de álcool em gel, Salvador – BA, 2021..... | 138 |
| Figura 09 | Recepção da Unidade, Salvador – BA, 2021..... | 139 |
| Figura 10 | Sala dos técnicos, Salvador – BA, 2021..... | 139 |
| Figura 11 | Espaço de convivência e infantil, Salvador – BA, 2021..... | 141 |
| Figura 12 | Espaço de convivência e infantil, Salvador – BA, 2021..... | 141 |
| Figura 13 | Brinquedo infantil e automóvel, Salvador – BA, 2021..... | 142 |
| Figura 14 | Cozinha, Salvador – BA, 2021..... | 144 |
| Figura 15 | Lavanderia, Salvador – BA, 2021..... | 145 |
| Figura 16 | Lavanderia, Salvador – BA, 2021..... | 145 |
| Figura 17 | Painéis elaborados pelos abrigados, Salvador – BA, 2021..... | 146 |
| Figura 18 | Painéis elaborados pelos abrigados, Salvador – BA, 2021..... | 147 |
| Figura 19 | Pessoa em situação de rua, no bairro do Canela, Salvador – BA, 2021..... | 149 |
| Figura 20 | Pessoas em situação de rua no viaduto do Politeama, Salvador – BA, 2021..... | 149 |
| Figura 21 | Ponte Luiz I, cidade do Porto, 2019..... | 170 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| Figura 22 | Pessoa em situação de sem-abrigo, área central da cidade, Porto, 2020..... | 171 |
| Figura 23 | Pessoa em condição de sem-abrigo na região de comércio e turismo, Porto, 2020..... | 172 |
| Figura 24 | Pessoa em situação de sem-abrigo, em frente à reitoria da UP, Porto, 2019..... | 174 |
| Figura 25 | Pessoa em condição de sem-abrigo e o seu cachorro, área central da cidade, Porto, 2019..... | 177 |
| Figura 26 | Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano, Porto..... | 179 |
| Figura 27 | Sede da Associação Cais, Porto, 2020..... | 182 |
| Figura 28 | Vitrine com peças de eco design produzidas na Associação Cais, Porto, 2020..... | 183 |
| Figura 29 | Albergues noturnos do Porto, cidade do Porto, 2020..... | 185 |
| Figura 30 | Sede do Serviço de Assistência Organizações de Maria, Porto, 2020... | 186 |

LISTA DE QUADROS

| | | |
|----------|---|-----|
| Quadro 1 | Rede Socioassistencial de Atendimento à População em Situação de Rua em Salvador. Salvador, 2013..... | 119 |
| Quadro 2 | Rede de Serviço Existentes em Salvador Acessíveis às Pessoas em Situação de Rua. Salvador, 2021..... | 122 |
| Quadro 3 | Definição da População em Situação de Sem-Abrigo Empregadas em 10 Países Europeus..... | 156 |
| Quadro 4 | Tipologia Europeia sobre Sem-Abrigo e Exclusão Habitacional – ETHOS..... | 158 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------|--|
| AANP | Associação dos Albergues Noturnos do Porto |
| ANCINE | Agência Nacional do Cinema |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| BRICS | Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul |
| CadÚnico | Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal |
| CAPS | Centros de Atenção Psicossocial |
| CEC | Capital Europeia da Cultura |
| CEE | Comunidade Econômica Europeia |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| CHF | Communal Housing First |
| HFL | Housing First Light |
| CASA | Centro de Apoio ao Sem-Abrigo |
| CIAIS | Congresso Ibero-Americano de Intervenção Social |
| Ciamp Rua | Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política para à População em Situação de Rua |
| CLAS | Conselhos Locais de Ação Social |
| CLT | Consolidação das Leis Trabalhistas |
| CNAS | Conselho Nacional de Assistência Social |
| CNSS | Conselho Nacional de Serviço Social |
| CNAS | Conselho Nacional de Assistência Social |
| CONEP | Comitê de Ética e Pesquisa |
| CnaR | Consultório na Rua |
| CRAS | Centros de Referência de Assistência Social |
| CREAS | Centros de Referência Especializados de Assistência Social |
| DIEESE | Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos |
| DPE/BA | Defensoria Pública do Estado da Bahia |

| | |
|--------------|--|
| eCR | Equipes dos Consultórios na Rua |
| ETHOS | Tipologia Europeia sobre Sem-Abrigo e Exclusão Habitacional |
| ENIPSSA | Estratégia Nacional de Intervenção para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo |
| UE | União Europeia |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FEANTSA | Federação Europeia das Associações dos Sem-Abrigo |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FPCE | Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação |
| FUNAI | Fundação Nacional do Índio |
| GAS-Porto | Grupo de Ação Social Coração |
| GTI | Grupo de Trabalho Interministerial |
| IAPs | Institutos de Aposentadoria e Pensões |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| INCRA | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPS | Instituto de Psicologia Social |
| IPSS | Instituição Particular de Solidariedade Social |
| LBA | Legião Brasileira de Assistência |
| LGBTQIA+ | Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais ou Transgêneros, Queers, Intersexuais, Assexuais e demais diversidades |
| MC | Ministério da Cidade |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MEC | Ministério da Educação |
| MNPR | Movimento Nacional de População de Rua |
| MPR Salvador | Movimento de População de Rua de Salvador |
| NOB/RH-SUAS | Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social |
| NPISA | Núcleos de Planejamento e Intervenção Sem-Abrigo |

| | |
|------------|---|
| NUAR-POP | Núcleo de Ações Estruturadas para a População em Situação de Rua |
| OMS | Organização Mundial da Saúde |
| ONG | Organização Não Governamental |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PCS | Programa Comunidade Solidária |
| PEC | Proposta de Emenda à Constituição |
| PETROBRÁS | Petróleo Brasileiro S. A. |
| PHF | Pathways Housing First |
| PIA | Plano Individual de Atendimento |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PMS | Prefeitura Municipal de Salvador |
| PNAB | Política Nacional de Atenção Básica |
| PSOBLE | Programa de Substituição de Opiáceos de Baixo Limiar de Exigência |
| RMG | Rendimento Mínimo Garantido |
| RMS | Região Metropolitana de Salvador |
| RSI | Rendimento Social de Inserção |
| RUAS | Projeto Ronda Urbana de Amigos Solidários |
| SAOM | Serviços de Assistência Organizações de Maria |
| SAS | Superintendência de Assistência Social |
| Sars-Cov-2 | Coronavírus da Síndrome Respiratória Aguda Grave 2 |
| SEAS | Secretaria de Estado de Assistência Social |
| SEAS | Serviço Especializado em Abordagem Social |
| SEDES | Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza |
| SEDUR | Secretaria de Desenvolvimento Urbano |
| SEMPRE | Secretaria de Promoção Social e Combate à Pobreza, Esportes e Lazer |
| SEMOP | Secretaria Municipal de Ordem Pública |
| SENAC | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial |
| SETRADS | Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social |
| SETRE | Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte |

| | |
|--------|--|
| SIMM | Serviço Municipal de Intermediação de Mão-de-Obra |
| SGD | Sistema de Garantia de Direitos |
| SNAS | Secretaria Nacional de Assistência Social |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| SUDENE | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| TIC | Tecnologias de Informações e Comunicação |
| UAIs | Unidades de Acolhimento Institucional |
| UBER | Technologies Inc |
| UBS | Unidades Básicas de Saúde |
| UAEs | Unidades de Acolhimento Emergencial |
| UEM | União Econômica e Monetária |
| UFBA | Universidade Federal da Bahia |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| UNIBAL | União dos Baleiros |
| UP | Universidade do Porto |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 19 |
| CAPÍTULO 1: VULNERABILIDADE E PROTEÇÃO SOCIAL | 28 |
| CAPÍTULO 2: VULNERABILIDADE E PROTEÇÃO SOCIAL: AS EXPERIÊNCIAS DO BRASIL E PORTUGAL | 60 |
| 2.1 A TRAJETÓRIA BRASILEIRA..... | 60 |
| 2.2 A TRAJETÓRIA PORTUGUESA..... | 79 |
| CAPÍTULO 3: VULNERABILIDADE E PROTEÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL | 91 |
| 3.1 OS QUE VIVEM NAS RUAS EM SALVADOR..... | 109 |
| CAPÍTULO 4: VULNERABILIDADE E PROTEÇÃO SOCIAL DAS PESSOAS EM CONDIÇÃO DE SEM-ABRIGO EM PORTUGAL | 152 |
| 4.1 OS SEM-ABRIGO DO PORTO..... | 169 |
| 4.1.1 Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano..... | 178 |
| 4.1.2 Associação CAIS Porto..... | 181 |
| 4.1.3 Associação dos Albergues Noturnos do Porto (AANP) | 184 |
| 4.1.4 Serviço de Assistência Organizações de Maria (SAOM) | 186 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 189 |
| REFERÊNCIAS | 197 |
| ANEXO A – Relação das organizações | 208 |

INTRODUÇÃO

A TRAJETÓRIA DESTA PESQUISA¹

Este estudo analisa as condições de vida e de proteção social de um contingente significativo de pessoas que subsistem nas cidades (especialmente nos grandes centros urbanos) em condições extremas de vulnerabilidade e exclusão social – a população em situação de rua –, a partir de uma investigação efetuada nas cidades de Salvador, capital do Estado da Bahia, e do Porto, a segunda maior povoação urbana de Portugal.

Meu interesse por esse grupo social foi despertado a partir da minha prática profissional, quando assumi o cargo de Assistente Social na Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (SETRADS) da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), hoje, Secretaria de Promoção Social e Combate à Pobreza, Esporte e Lazer (SEMPRE). No dia a dia do ofício, percebi que, mesmo vivendo em circunstâncias adversas, as pessoas tendem a reinventar, nas ruas, o seu cotidiano e a concepção de casa, explorando criativamente recursos ali disponíveis, descartados no lixo pela sociedade; desenvolvendo atividades os chamados “bicos”, e construindo, assim, formas de sociabilidade com os seus pares e demais munícipes.

O cargo na SETRADS possibilitou minha atuação tanto na organização, como na participação em eventos relacionados com esse público, entre os quais, a 1ª Contagem e Diagnóstico da População de Rua na Cidade de Salvador, o Seminário Construção de Políticas Públicas para a População de Rua, o 1º Congresso Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, a 1ª Marcha Nacional da População de Rua, assim como reuniões na Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), atualmente, Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, Encontro das Pastorais de Ruas, manifestações

¹ Usarei neste trabalho a 1ª pessoa do discurso na introdução e nas partes em que pessoalmente estive em contato com as Instituições de acolhimento/apoio para esse grupo populacional, visando expressar minhas impressões objetivas sobre aquelas visitas. Usarei a 1ª pessoa do plural nos capítulos em que a mobilidade temática assim o exigiu, nas citações e material pesquisado (A autora).

públicas e em ocasiões festivas de convivência promovidas por organizações sociais. Essas oportunidades me permitiram a troca de conhecimento com pessoas em situação de rua e com representantes de instituições governamentais e não governamentais que lhes prestam assistência e de adquirir bibliografia sobre o tema.

No contato com esse público, nos atendimentos realizados na rua e no serviço de acolhimento, aprendi muitas coisas, principalmente com as histórias, que em sua grande maioria, revelavam desavenças familiares, violência, desemprego, consumo abusivo de álcool e outras drogas. Nessa trajetória observei que a permanência de pessoas vivendo nas ruas envolve várias carências, como a falta de trabalho, de saúde, de educação, de cultura e de lazer. Somadas a essas privações, constatei as escassas medidas por parte do poder público para lhes assegurar a devida assistência, com o objetivo de promover os seus direitos como cidadãos.

Em consequência, quando ingressei no Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSAL) decidi abordar essa problemática em minha dissertação do mestrado. Naquela oportunidade, analisei a assistência social prestada para a população adulta em situação de rua, na cidade de Salvador, e verifiquei a rede de atendimento voltado para esse público. Nessa investigação, por meio da consulta à literatura e de pesquisa de campo, realizada no período de 2012 a 2014 em Salvador, pude comprovar que:

- Esse é um segmento social formado majoritariamente por homens negros e jovens com baixa escolaridade e precária ou inexistente qualificação profissional;
- A saída para o “mundo das ruas” não se origina diretamente de uma única causa, decorrendo de fatores como desemprego, consumo abusivo de álcool e outras drogas, doenças mentais e conflitos familiares, ocorrendo a perda dos vínculos com a família, amigos e a comunidade, levando-os à situação de isolamento. Na raiz dessa problemática está a incapacidade do país de integrar toda a força de trabalho disponível, assim como a carência de proteção por parte do Estado, do mercado da família e da comunidade.

- A população em situação de rua sofre muito preconceito e violência, sendo que grande parte da sociedade associa a sua condição a problemas individuais e culpa a própria pessoa pelo estado em que vive;
- O desejo dos indivíduos de sair das ruas diminui com o tempo e eles passam a concentrar-se na sobrevivência diária, realizando atividades precárias e instáveis, os chamados “biscates”, sendo os mais constantes guarda e lavagem de carro e recolhimento de material reciclável, como papel, papelão e latinhas;
- A rede socioassistencial para atendimento desse segmento, formada por instituições públicas e filantrópicas, é insuficiente e a sua atuação prioriza atender necessidades básicas como alimentação e abrigo, sem políticas que lhes permitam uma reinserção social mais adequada, como a capacitação profissional, tratamento médico e retorno ao grupo familiar, entre outras condições para a saída das ruas.

Essas constatações ampliaram meu interesse por tais questões, por isso, ingressando no doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da UCSAL, na linha de pesquisa Estado, desenvolvimento e desigualdades sociais, propus-me a aprofundar essa discussão, enfatizando, agora, a interferência de gênero sobre a ida e a vida nas ruas, concebendo que os sujeitos dessa pesquisa são pessoas adultas (homens e mulheres) que fazem do espaço da rua seu habitat de moradia e sustento. No curso, tive a oportunidade de aprofundar as leituras que abordam mais amplamente a questão social e a vulnerabilidade, assim como as políticas direcionadas a esse grupo e as especificidades do Brasil. Encorajada pelo Programa, decidi também realizar um estágio doutoral (sanduíche) em um país que apresentasse uma trajetória diversa do nosso, com a constituição de um Estado de Bem-Estar Social, optando por Portugal, onde permaneci, por um semestre, na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação (FPCE)² da centenária Universidade

² Na FPCE/UP, as atividades acadêmicas ficaram sob a orientação da Profa. Dra. Fernanda Rodrigues, assistente social, mestre e doutora pela Pontifícia Universidade de São Paulo, a quem agradeço nesta oportunidade.

do Porto (UP), formalmente constituída em 22 de março de 1911, mas cujas raízes remontam a 1762, com a criação da aula de náutica por D. José I, entrando em expansão após a revolução de abril de 1974.

Durante essa etapa, realizada entre setembro de 2019 a fevereiro de 2020 pude ampliar a minha discussão teórica com o acesso à literatura europeia sobre a referida questão; observar a vivência dos denominados “sem-abrigo” naquela cidade; realizar visitas às instituições de abrigamento/apoio para as pessoas que vivem ou vivenciaram a situação de rua, como o Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano, a Associação dos Albergues Noturnos do Porto (ANNP), a Associação CAIS Porto (CAIS), o Serviço de Assistência Organizações de Maria (SAOM) e entrevistas com os coordenadores das referidas entidades, além do Coordenador da Divisão Municipal de Desenvolvimento Social da Câmara Municipal do Porto.

Na incursão em Portugal, como já citado, também foi possível realizar uma revisão bibliográfica em livros, teses, dissertações e artigos produzidos pelos investigadores das Universidades de Lisboa, do Porto e do Instituto Superior de Serviço Social do Porto; participar de eventos como I Conferência Euroamericana para o Desenvolvimento dos Direitos Humanos, IV Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra, III Congresso Ibero-americano de intervenção Social (CIAIS); palestras de assuntos relacionados ao tema; trocar experiência com profissionais que atuam diretamente com esse público e adquirir livros e revistas. Essa experiência permitiu-me identificar pontos de convergência e de divergência relacionados a esse segmento social presente em Salvador/Brasil e Porto/Portugal referentes ao perfil, ao quantitativo, aos motivos para viver nas ruas e às políticas públicas direcionadas para esse público, além da assistência prestada por parte da sociedade em geral.

No retorno para o Brasil, pretendia dar continuidade ao meu trabalho de campo com a realização de entrevistas com homens e mulheres em situação de rua, focalizando a questão de gênero, devido à existência de poucos estudos que abordam a relação mulher/rua, apesar de os pesquisadores reportarem que a presença feminina é pequena, mas se encontra em crescimento. Examinaria, também, a trajetória de vida, condições de sobrevivência, eventuais auxílios e perspectivas de superar essa situação, o sistema de proteção social a elas direcionado, discutindo a efetividade do

amparo perante as conquistas no plano legal, obtidas nos últimos anos, associadas, principalmente, ao movimento da população em situação de rua. A existência de pessoas nessa circunstância, principalmente nos grandes centros urbanos, como Salvador e Porto, continua a ser um problema de difícil resolução, porque não envolve apenas a vontade pessoal do indivíduo, mas também são necessárias respostas políticas adequadas.

Minhas propostas, contudo, foram inviabilizadas em decorrência da COVID-19 que assola nosso país, pelo risco de contágio e a imposição do distanciamento social. É sabido que a pandemia de COVID-19, doença causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (Sars-Cov-2), identificado inicialmente na cidade de Wuham, na província de Hubei, na República Popular da China, em 01 de dezembro de 2019, rapidamente se espalhou pelos demais continentes do globo. No Brasil, os primeiros casos foram detectados em fevereiro de 2020 e, em Salvador, no final da primeira quinzena do mês de março do mesmo ano. Em consequência da rápida propagação e da letalidade do vírus, foi decretado estado de calamidade pública em todo território nacional, com o objetivo de combater a disseminação viral.

A sociedade em geral foi orientada a manter o isolamento social, visando evitar a circulação e a aglomeração de pessoas, a utilizar máscara facial e higienizar as mãos com água e sabão ou álcool em gel, conforme as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS). No entanto, as medidas adotadas que tencionavam proteger os brasileiros, são impossíveis de ser praticadas pelos sujeitos que vivenciam a situação de rua, pois eles ou elas não dispõem da proteção da “casa” ou de um local adequado para se abrigar, apesar da iniciativa de ofertar locais de abrigo pelo município. O surto ampliou a vulnerabilidade social no país e exacerbou a precária e frágil proteção social da população brasileira. Diante do exposto, os indivíduos que moram no espaço da rua são submetidos a mais um desafio – o de sobreviver a uma pandemia.

Nessas condições, e com um prazo restrito para concluir o doutorado, fui obrigada a redefinir os objetivos da presente tese. Com esse redirecionamento, optei por realizar um estudo sobre o perfil, as condições de vida e, especialmente, as políticas e medidas de proteção às pessoas em situação de rua (nomeadas como sem-abrigo em Portugal) entre Salvador e o Porto. Estabeleci como objetivo geral a análise

do perfil e das condições de vida desse grupo, caracterizado por sua extrema vulnerabilidade social, identificando as semelhanças e dessemelhanças entre as referidas condições, assim como as políticas e medidas desenvolvidas nas sociedades brasileira e portuguesa, em proteção dessas pessoas.

Para a operacionalização da pesquisa, elegi os seguintes objetivos específicos: examinar os determinantes que levam essa população a chegar a viver nas ruas das cidades, a partir de um estudo de caso nos municípios de Salvador, na Bahia, e do Porto, em Portugal; apresentar uma estimativa da população que se enquadra nessa categoria por meio dos dados dos estudos e contagens realizadas nas duas cidades; verificar as similitudes e as diferenças no que tange ao perfil dessa população, assim como a influência das questões de gênero sobre essa circunstância; discutir as políticas e medidas de assistência a esse segmento social e seus impactos, no intuito de efetivar a cidadania dessas pessoas.

Nesse redirecionamento, a opção metodológica foi em direção à pesquisa qualitativa. Utilizei de forma mais aprofundada a bibliografia levantada no Brasil e em Portugal³. Ampliei as minhas reflexões sobre o material coletado no decorrer da minha dissertação de mestrado e cuidei de atualizá-lo, a partir de documentos (federal, estadual e municipal) e visitas às Instituições que atendem esse grupo nas cidades de Salvador e do Porto.

De acordo com Alves (1992, p. 54), a revisão de literatura “deve servir [...] para a contextualização do problema dentro da área de estudo e a análise do referencial teórico”. Do mesmo modo, a consulta nos sites da Secretária Municipal de Promoção Social, Combate à Pobreza, Esporte e Lazer (SEMPRE) sobre o atendimento dispensado para esse público, Projeto Axé, Technologies Inc (UBER), Federação

³ Autores brasileiros, como Ivo (2018, 2008, 2004), Potiara Pereira (2012, 2010, 2008), Carvalho (2010, 2008, 2007), Frangella (2009), Silva (2009), Behring; Boschetti (2007), Escorel (2003, 1999), Sposat (1999, 1987), Vieira; Bezerra; Rosa (1994) entre outros. E, portugueses, Lúcio (2018), Marques (2015), Nunes (2004), Costa (2002), Santos (2001), Rodrigues (1999), entre outros. E documentos, como a Constituição de 1988, A Política Nacional de Assistência Social (2004), o decreto da promulgação da Política Nacional da População em Situação de Rua (2009b), o Censo da População de Rua realizada pelo Ministério de desenvolvimento Social (2009c), pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020), notas técnicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2016, 2020).

Europeia das Associações dos Sem-Abrigo (FEANTSA) e das organizações portuguesas citadas e na mídia impressa dos municípios, a exemplo os jornais.

As pesquisas de campo, realizadas nas instituições de abrigo e apoio em ambas as cidades foram de extrema relevância, fluindo de elementos sobre o histórico dessas organizações no atendimento desse público, o perfil das pessoas acolhidas, os serviços ofertados, as atividades recreativas e educativas desenvolvidas, os sucessos e os desafios no amparo das pessoas em situação de rua.

Nesse contexto, visando atender aos objetivos dessa investigação, constatei a necessidade de realizar uma observação cuidadosa da área e o registro (em um diário) de informações sobre os espaços de concentração, locais para dormir, lugar de acúmulo de objetos dos indivíduos que vivem nessas condições, entre outras particularidades. Além disso, essa atenção possibilitou-me um registro fotográfico. Por essa perspectiva, as fotos que serão exibidas nesta pesquisa contribuem para mostrar lances da realidade rotineira desses sujeitos, tanto nas ruas de Salvador, como nas ruas do Porto, além das Instituições visitadas.

É importante registrar que, mesmo com a pandemia, consegui marcar uma entrevista com um representante do Movimento de População de Rua de Salvador (MPR), no início do ano de 2021, com a finalidade de obter informações acerca das conquistas e desafios da Instituição, o impacto do novo coronavírus na vida das pessoas em condição de rua, e o atendimento dispensado pelos órgãos públicos para tais sujeitos, nesse momento crítico pelo qual todos nós passamos. Contudo, em decorrência do recrudescimento dos casos de infecção pelo COVID-19 em todo o país, a Instituição cancelou o encontro. Foram realizadas novas tentativas de dialogar com MPR, por entender a importância do movimento como defensor das causas desse grupo, mas não foram exitosas.

Como já mencionado, nessas condições não foi viável conhecer toda a rede socioassistencial destinada para esse público, como era a proposta inicial da pesquisa. Apesar disso, no universo de dezessete unidades de abrigo mantidas pela Prefeitura Municipal do Salvador, a maioria em parceria com organizações não governamentais, foi possível visitar oito equipamentos, seguindo o protocolo preconizado pela OMS, a exemplo do uso de máscara, higienização das mãos com

álcool em gel e mantendo o distanciamento das pessoas. Consegui conhecer (mesmo que por um período limitado de tempo) esses locais, os serviços prestados, o perfil dos abrigados e os desafios impostos pela enfermidade para os usuários a equipe de trabalho.

Como destaca Deslandes (2005, p. 157), “A idéia de ‘ida a campo’ - significa ir para ver, ouvir, observar e comunicar-se [...]”. Não posso deixar de citar que os órgãos públicos, como a SEMPRE e Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE/BA) passaram a realizar as suas atividades remotamente, o que impossibilitou meu acesso a dados recentes e importantes sobre esse grupo.

Nesse contexto, conduzi a pesquisa a partir da seguinte proposição: nas sociedades capitalistas contemporâneas, transformações na organização da produção e no mundo do trabalho, no âmbito da família e da proteção social têm ocasionado uma significativa ampliação da vulnerabilidade social ou do que diversos autores denominam de exclusão social, levando um contingente cada vez mais expressivo de pessoas à já conhecida situação de rua ou à condição de sem-abrigo, extremando a precariedade do seu estado de subsistência, sem que se desenvolvam políticas mais efetivas de resgate dos seus direitos básicos como cidadãos.

Em suma, a pesquisa mostrou que esse contingente da população em ambos os países é relativamente semelhante em termos de perfil, das causas que motivam a saída para as ruas, da existência de uma rede socioassistencial e da organização das pessoas em situação de rua e dos sem-abrigos na luta pela efetivação dos seus direitos.

As constatações da investigação são apresentadas na presente tese, estruturada na seguinte divisão: no primeiro capítulo, intitulado “Vulnerabilidade e Proteção Social”, apresento os referenciais teóricos que possibilitaram a análise do nosso objeto, no qual abordo o início do processo de industrialização com a ascensão do modo de produção capitalista e os seus impactos nos principais pilares da proteção social (Estado, mercado, família e comunidade) e o processo de vulnerabilidade a que estão submetidos os trabalhadores no século XIX até os nossos dias. No segundo capítulo, “Vulnerabilidade e Proteção Social: As Experiências do Brasil e de Portugal”, procuro

analisar a evolução das políticas de proteção social na sociedade brasileira e na portuguesa.

No terceiro capítulo, denominado "Vulnerabilidade e Proteção Social da População em Situação de Rua no Brasil", discuto a população em situação de rua no Brasil, na cidade de Salvador, destacando as suas principais características e a assistência prestada para esse grupo social, ressaltado as ações no contexto da pandemia de COVID-19. No quarto capítulo, "Vulnerabilidade e Proteção Social das Pessoas em Condição de Sem-Abrigo em Portugal", também verifico a vulnerabilidade das pessoas em situação de sem-abrigo no país luso e na cidade do Porto, segundo maior município português, apresentando o seu perfil e as principais iniciativas da rede de abrigamento/apoio, formada pelos órgãos públicos, instituições filantrópicas e a sociedade civil na prestação de serviços para essa camada da população.

Nas considerações finais, retorno às questões centrais de cada capítulo, destacando a análise das trajetórias das pessoas em situação de rua no Brasil, e sem-abrigo em Portugal, apresentando algumas conclusões que ajudam a esboçar as especificidades desse grupo em ambos os países, e as ações teoricamente voltadas para o seu atendimento, com o objetivo de promover a sua autonomia e o seu reconhecimento, como sujeito de direito.

CAPÍTULO 1: VULNERABILIDADE E PROTEÇÃO SOCIAL

Tem gente
 Que pensa que a gente
 Só porque dorme na rua
 Não é gente
 Mas a gente
 Sabe que esta gente
 Da gente
 Não é diferente [...]
 (O “analfa-poeta” da rua)⁴

Embora possa ser desencadeada por fatores de caráter mais imediato e específico, a vida nas ruas está associada fundamentalmente à carência ou à perda de suportes básicos que garantam aos indivíduos e, especialmente aos mais vulneráveis, uma proteção social. Por isso, como base para a análise das condições da população em situação de rua e das medidas orientadas para o seu atendimento nas cidades de Salvador e do Porto, este primeiro capítulo discute a questão da vulnerabilidade e da proteção social.

Segundo Di Giovanni (1998), não existe sociedade humana que não tenha desenvolvido alguma forma de proteção social. Assim, essa proteção tem sido exercida por instituições, como a família ou por estratégias específicas que se inscrevem como ramos da divisão social do trabalho. Nesse contexto, o autor chama de sistemas de proteção social

as formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito, também tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as

⁴ Luiz Carlos da Trindade viveu nas ruas de várias cidades do país (inclusive Salvador) por muitos anos, e se autodenominou o “analfa-poeta” da rua.

normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades. (DI GIOVANNI, 1998, p. 10).

No que se refere à vulnerabilidade, Monteiro (2011) analisa que o tema da vulnerabilidade social não é novo, sua emergência se dá nos anos de 1990, a partir do esgotamento da análise da pobreza, que se limitava às questões econômicas. Essa tendência vem sendo anunciada pela Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), como orientadoras para a consolidação de políticas sociais. A temática estava voltada para conhecer os setores mais carentes do que para compreender os determinantes do processo de empobrecimento, resultando na delimitação de grupos de riscos na sociedade, com uma visão focalizada no indivíduo, e não nas circunstâncias sociais que produzem a sua vulnerabilidade.

Kaztman (2000), contribuindo para a discussão sobre o assunto, entende vulnerabilidade social, como

la incapacidad de una persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro. Como el desaprovechamiento de oportunidades implica un debilitamiento del proceso de acumulación de activos, las situaciones de vulnerabilidad suelen desencadenar sinergias negativas que tienden a un agravamiento progresivo.⁵ (p. 281)

Kowarick também (2009) alude em seus estudos à vulnerabilidade socioeconômica e civil. O lado socioeconômico da vulnerabilidade diz respeito à situação de desproteção, a que grande camada da população pobre se encontra exposta, no que refere às garantias de acesso ao trabalho, saúde, habitação, saneamento, educação, entre outros direitos sociais essenciais. Já a vulnerabilidade civil se refere à integridade física das pessoas, ao fato de extensos segmentos de

⁵ “A incapacidade de uma pessoa ou família de aproveitar as oportunidades disponíveis em diferentes contextos socioeconômicos, para melhorar sua situação de bem-estar ou prevenir sua deterioração. Como a perda de oportunidades implica um enfraquecimento do processo de acumulação de ativos, situações de vulnerabilidade pendem a desencadear sinergias negativas que tendem a se agravar progressivamente”. (KAZTMAN, 2000, p. 281) (tradução nossa).

cidadãos estarem suscetíveis à violência praticada por bandidos e pela polícia, sendo sua expressão máxima o homicídio, mas também estando presente nos assaltos ou roubos, espancamentos, extorsões e humilhações.

Monteiro (2011) nos chama à atenção para o fato de que

A vulnerabilidade social se constitui como construção social, enquanto produto das transformações societárias, assumindo diferentes formas de acordo com os condicionantes históricos. Essas transformações acabam por desencadear fundamentais mudanças na esfera da vida privada, acentuando fragilidades e contradições (p. 34)

E prossegue:

A vulnerabilidade social, assim compreendida, pressupõe um conjunto de características, de recursos materiais ou simbólicos e de habilidades inerentes a indivíduos ou grupos, que podem ser insuficientes ou inadequados para o aproveitamento das oportunidades disponíveis na sociedade. Assim, essa relação irá determinar maior ou menor grau de deterioração de qualidade de vida dos sujeitos. (MONTEIRO, 2011, p. 35)

Outro conceito, também utilizado por diversos autores para analisar essa problemática, principalmente na literatura europeia, é o de exclusão social. Estudiosos como Fitoussi e Rosanvallon (1997), Alfredo Bruto da Costa (2002) e Robert Castel (2009), também opinam.

Para Fitoussi e Rosanvallon (1997),

a exclusão é o resultado de um processo, e não um estado social dado. Daí a impossibilidade de agirmos sobre ela sem nos situarmos a montante, examinando, a exemplo, a desestabilização generalizada da condição salarial, a multiplicação das situações de precariedade. Falar da exclusão sem evocar estas transformações, querer reduzi-la sem modificação das regras do jogo, de todos, não passa de ilusão e de mentira. (p. 32)

Alfredo Bruto da Costa (2002) ressalta que a exclusão social se apresenta, na prática, como um fenômeno de tal modo complexo e heterogêneo que se pode falar em diversos tipos de exclusão: econômica, social, cultural, patológica e comportamentos autodestrutivos.

Já Robert Castel (2009, p. 568-569), em suas investigações, analisa que “a exclusão não é uma ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade tomada como um todo”. E acrescenta que “não há ninguém fora da sociedade, mas um conjunto de posições, cujas relações com seu centro são mais ou menos distendidas” (p.569).

No Brasil, José de Souza Martins (1997), em sua obra *Exclusão Social e a Nova Desigualdade*, pontua que não existe exclusão: existem contradições, existem vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes, só os mortos estão excluídos. O que é chamado de exclusão está relacionado ao conjunto das dificuldades, dos modos e dos problemas de uma inclusão precária, instável e marginal. Portanto, o termo exclusão nos fala da necessidade de uma compreensão nova daquilo que chamávamos de pobreza. Nas palavras do autor “a sociedade capitalista desenraíza, exclui, para incluir, incluir de outro modo, segundo suas próprias regras” (p. 32). E ainda destaca que “no chamado neoliberalismo, o Estado se torna o estado mínimo, que abre mão de suas responsabilidades sociais; a sociedade civil é que tem que resolver os seus problemas” (p. 36).

Diante do debate apresentado, elegi para analisar a situação das pessoas em situação de rua e em condição de sem-abrigo, a concepção de vulnerabilidade, pois as formas de desigualdades presentes nas cidades, como a precarização e instabilidade no trabalho, desemprego, violência, falta de habitação, saúde, educação, cultura e lazer são reflexos diretos das mudanças do modo de produção, do ajuste econômico imposto pelo ideário neoliberal, que influenciou negativamente as políticas sociais, provocando o agravamento da pobreza e a saída para a rua. Mas, mesmo vivendo nesse estado, os indivíduos se relacionam com os seus pares e demais habitantes, utilizam serviços públicos e os de organizações não governamentais, além de realizarem atividades informais, a exemplo da reciclagem e a guarda e lavagem de carros.

É notório que a vida humana está sujeita a diversas situações de risco, a exemplo da orfandade, da doença, da incapacidade física ou mental, da fome, da falta de moradia, entre outras. É importante um breve relato histórico em relação às

providências que as diversas sociedades desenvolveram para o seu enfrentamento. Nas sociedades pré-industriais, o risco e a pobreza não representava um motivo de desagregação, pois os mais vulneráveis eram cuidados pela família, pela vizinhança e pela igreja, o que Castel (2009) denominou de “proteção próxima”. O rompimento com as tradições e costumes de uma comunidade podia levar o indivíduo a se distanciar do grupo, passando a considerar-se totalmente sozinho. Na condição de andarilho, aventureiro ou indigente o último recurso era recorrer à assistência das paróquias.

Como nos aponta Polanyi (2000), nessas sociedades pré-capitalistas o sistema econômico era influenciado por três princípios: reciprocidade, redistribuição e domesticidade. A reciprocidade baseava-se na ideia: se der hoje, pode receber amanhã. A distribuição preconizava que todo o membro da comunidade deveria usufruir da produção, e a domesticidade indicava que a produção beneficiasse a própria pessoa ou o grupo. A produção e a distribuição dos bens eram garantidas por meio de variedade de motivações individuais, formadas por normas gerais de comportamento e que, entre esses incentivos, o lucro não estava presente.

O autor destaca que, a partir do século XVIII, o incremento da industrialização, propiciou o crescimento da produtividade, mas teve um efeito devastador na estrutura da sociedade feudal. Os grandes donos de terras cercaram as glebas cultivadas pelos aldeões, provocando a destruição das moradias, extinção de ofícios e a diminuição do abastecimento de alimentos. Em uma sociedade formada por agricultores e mercadores, que viviam da compra e venda de produtos agrícolas, cultivados nos terrenos que ocupavam, essa mudança provocou a desorganização do rendimento e do sistema de vida das famílias.

O modo de vida no período medieval sofreu grandes transformações, pois os lavradores, além de não encontrarem abrigo nas cidades, representavam uma mão de obra sem habilidades para as atividades nas fábricas. As comunidades rurais foram drasticamente reduzidas, fragmentando as redes de solidariedade primária. Assim, o equilíbrio do povoado que permitia a mínima assistência aos indivíduos mais vulneráveis ficou ameaçado ou foi extinto. Para Polanyi (2000, p. 191) “a causa da degradação, não é, portanto, a exploração econômica, como se presume muitas vezes, mas a desintegração do ambiente cultural da vítima”.

Polanyi (2000) salienta que os cercamentos ocorridos na Europa Ocidental e Inglaterra provocaram transformações radicais. Na Europa Ocidental, teve como objetivo eliminar a uniformidade das técnicas de agricultura, faixas de culturas entrelaçadas e a instituição das áreas comuns no campo. Já na Inglaterra, foi o incremento da produção de lã para a tecelagem doméstica que levou ao estabelecimento da indústria têxtil, condutora da Revolução Industrial.

As fábricas proporcionavam aos trabalhadores atividades intermitentes, quando havia necessidade. Homens, mulheres e crianças mudavam frequentemente de locais de trabalho, não tinham garantias legais e passavam muitas horas por dia laborando em péssimas condições, recebendo em troca salários miseráveis, totalmente entregues à arbitrariedade patronal e reduzidos à condição de máquinas de produzir lucro, rejeitados assim que deixassem de ser úteis.

Segundo Polanyi (2000, p. 200), o “trabalhador primitivo tinha horror à fábrica, onde se sentia degradado e torturado”. A farta oferta de mão de obra, pressionava os salários para baixo; formando um excedente de proletários, os camponeses passaram a viver em situação degradante, instituindo grandes bolsões de pobreza. Os trabalhadores foram estigmatizados, sendo vistos como inimigos da ordem pública, responsabilizados pela insegurança no campo e na cidade, sofrendo repressões como medidas de banimento, trabalho forçado, deportação para as colônias e até à morte.

O mercado, ao introduzir a utilização de maquinarias e fábricas especializadas, provocou mudanças na importância do comércio e da indústria, a produção industrial deixando de ser secundária. No desenvolvimento do sistema fabril, o trabalho, a terra, e o dinheiro foram transformados em mercadorias com o objetivo de impulsionar a produção, causando grandes alterações na estrutura social. Polanyi (2000, p. 97) destaca que “a sociedade humana tornou-se um acessório do sistema econômico”.

As regiões industriais daquela época assemelhavam-se a um novo país, atraindo milhares de imigrantes, insatisfeitos com os baixos salários e as condições de trabalho nas suas aldeias. Nos centros urbanos, os trabalhadores exerciam atividades instáveis no comércio e na fábrica e, quando dispensados, retornavam para o seu povoado, fluxo esse que fomentava a migração no campo. A industrialização provocou grandes mudanças sociais, econômicas e culturais na sociedade feudal, sendo a principal a

separação do camponês da terra, transformando os homens em trabalhadores assalariados. Mas, grande parcela da população que não fora absorvida pelas fábricas, sem meios de prover suas necessidades básicas, passou à categoria de indigentes. Segundo Esping-Andersen (1991, p. 09), “despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas”. Silva (2009) explica que

a população em situação de rua remota ao surgimento das sociedades pré-industriais da Europa, no contexto da chamada acumulação primitiva, em que os camponeses foram desapropriados e expulsos de suas terras, sem que a indústria nascente, nas cidades, os absorvesse com a mesma celeridade com que se tornaram disponíveis. Em face disso, muitos se transformaram em mendigos ou ladrões, principalmente por força das circunstâncias (SILVA, 2009, p. 25).

Em 1601, a Rainha Elizabeth, após percorrer a Inglaterra e constatar o agravamento da condição de pobreza da população, criou a Lei dos Pobres, também chamada de Lei Elisabetana, cuja finalidade foi a repressão à mendicância, obrigando os necessitados ao trabalho. O novo regimento foi direcionado aos desempregados, além dos velhos e das crianças. Os pobres que apresentassem condições de laborar deveriam exercer alguma atividade para ganhar seu sustento, e a paróquia teria que providenciar esse trabalho por meio de taxações dos donos de casas, terras e dos arrendatários de acordo com o aluguel das propriedades que ocupavam. Marshall (1967) esclarece que a Poor Law tratava as reivindicações dos pobres não como uma parte integrante de seus direitos de cidadão, mas como uma alternativa deles, pois os indigentes abriam mão dos seus direitos políticos e civis devido ao internamento na casa de trabalho.

A Igreja tinha autonomia para empregar os recursos arrecadados em atividades para os homens capazes, isto é, pessoas com condições de trabalhar; instrução de órfãos e crianças carentes; acolhimento dos velhos e enfermos; para os enterros, mas muitas freguesias não dispunham de recursos suficientes para atender às necessidades dos aldeões. A nova norma recebeu várias críticas; entre elas Polanyi (2000) salienta a imobilização do povo, impedindo-o de encontrar emprego em outras regiões, da mesma

forma que dificultava os capitalistas de encontrar empregados. O homem só podia ficar fora da sua paróquia com autorização do pároco ou do magistrado local.

Em 1795, a Lei Elisabetana foi parcialmente revogada. Atendendo aos interesses da indústria, a mobilidade física do trabalhador foi restaurada com o relaxamento da servidão paroquial; porém, no mesmo ano, a Lei Speenhamland passou a vigorar, decretando que nenhum homem precisaria temer a fome, pois a paróquia o sustentaria junto com sua família, por menos que ele ganhasse. A nova diretriz tinha como objetivo principal conceder abonos aos trabalhadores, baseados no preço do pão, assegurando ao pobre uma renda mínima independente dos seus proventos. Nas palavras de Polanyi (2000, p. 100), uma “inovação social e econômica que nada mais era que o ‘direito de viver’”. Nessa lógica, Bursztyn (2003, p. 27) salienta que “remonta ao fim do feudalismo a primeira geração de políticas públicas voltadas ao amparo da pobreza extrema”.

A economia capitalista rechaçou a conduta, pois, durante a vigência da Lei Elisabetana os pobres eram forçados a trabalhar por qualquer pagamento e somente eram assistidos pela paróquia aqueles que não podiam se ocupar. Já na vigência da Lei Speenhamland, o homem recebia assistência mesmo quando empregado, se sua renda fosse menor do que a estabelecida pela tabela; portanto, existiam indivíduos que não demonstravam interesse em atender ao empregador, diante da certeza de uma renda, independente do seu salário. A Speenhamland impossibilitou a vigência de um mercado nacional de trabalho, pois, durante mais de uma geração, o sistema de abono conteve uma grande parte da população no campo, sendo que esse bloqueio foi extinto com a reforma da Lei dos Pobres em 1834. Polanyi (2000, p. 104) frisa “a impossibilidade do funcionamento de uma ordem capitalista, enquanto os salários fossem subsidiados por fundos públicos”.

As mudanças promovidas com a anulação da Speenhamland tiveram impacto negativo na vida dos pobres, principalmente dos que não tinham condições de trabalhar e dependiam dos albergues, que se tornaram instituições ainda mais indignas. O referido autor analisa as transformações do seguinte modo:

Se durante a vigência da Speenhamland cuidava-se do povo como animais não muito precioso, agora esperava-se que ele se cuidasse sozinho, com todas as desvantagens contra ele. Se a Speenhamland

significava a miséria da degradação abrigada, agora o trabalhador era um homem sem lar na sociedade. Se a Speenhamland havia sobrecarregado os valores da comunidade, da família e do ambiente rural, agora o homem estava afastado do lar e da família, arrancado das suas raízes e de todo o ambiente de significado para ele. Resumindo, se a Speenhamland significava a decomposição da imobilidade, agora o perigo era a morte pela exposição. (POLANYI, 2000, p. 105).

A evolução da produção nos grandes centros urbanos não provocou mudanças na vida dos trabalhadores, que viviam à margem da indigência. O assentamento da sociedade econômica revelou que a vida do povo não melhorou em nada, se é que não se tornou ainda pior, pois era uma exploração ilimitada considerada a causa principal de tanta miséria e aviltamento. Em 1834, o mercado de trabalho competitivo consolidou-se na Inglaterra, concomitantemente com a organização dos trabalhadores que, por meio de mobilizações, alcançaram as primeiras conquistas como as leis fabris, a legislação social e a participação política. Esping-Andersen (1991) nos diz que

Nas sociedades pré-capitalistas, poucos trabalhadores eram propriamente mercadorias no sentido de que sua sobrevivência dependia da venda de sua força de trabalho. Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 09).

As grandes indústrias emergem instigando na sociedade a discussão sobre a assistência aos operários. Nas grandes regiões industriais como a têxtil e na área da mineração, desenvolveu-se uma infraestrutura de serviços sociais, que prestava assistência médica, farmácia e enfermagem, uma Caixa Econômica e uma associação de previdência e ações no campo da habitação. Castel (2009, p. 331) salienta que “o ideal é realizar uma perfeita osmose entre a fábrica e a vida cotidiana dos operários e de suas famílias”. A partir de então, ainda segundo o autor,

realizam uma instituição total no sentido literal do termo, lugar único em que o homem realiza a totalidade de suas necessidades, vive, trabalha, mora, alimenta-se, procria e morre. [...]. Assim, a primeira realização de uma seguridade social custa a dependência absoluta do operário (CASTEL, 2009, p. 331).

Esses avanços contribuem para a solução do mais grave problema que o capitalismo teve que enfrentar no início da industrialização, que foi fixar e disciplinar os proletários. A proteção patronal é um poderoso fator de estabilização dessa mobilidade operária porque os trabalhadores perdem todos os benefícios sociais, se deixarem a companhia (CASTEL, 2009). À medida que a proteção patronal exercia seu domínio, os operários se organizavam, sob as doutrinas socialistas, comunistas e expunham sua exploração. Sobre isso, é pertinente a observação de Castel (2009, p. 337), ao afirmar que “a classe operária só podia se opor a essas formas de gestão patronal que pediam aos trabalhadores que fossem felizes em sua miséria e reconhecidos para com os que deles tiravam proveito”. O autor ainda nos chama atenção de que “é significativo que seja nos bastiões da proteção patronal que irrompam, a partir do fim do segundo Império, grandes greves operárias” (p. 337).

Segundo Behring e Boschetti (2007), a força de trabalho reagia às condições de labor extenuantes, às quais era submetida com a extensa jornada de trabalho e a exploração da mão de obra de crianças, mulheres e idosos. A luta de classe irrompe, expondo a questão social⁶: a luta dos trabalhadores com greves e manifestações em torno da jornada e do valor da força de trabalho. As estratégias burguesas para lidar com as reivindicações dos trabalhadores foram, desde a repressão direta pelo Estado, até as concessões na forma das legislações fabris. O Estado, então, reprimia duramente os trabalhadores, de um lado, e iniciava a regulamentação das relações de produção, por meio da legislação fabril, de outro. Nesse sentido, o surgimento das políticas sociais⁷ foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado.

⁶ Para Yamamoto e Carvalho (1991, p. 77) a questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão.

⁷ Políticas sociais como políticas públicas podem ser compreendidas de acordo com a sua natureza, seu processo e seus conteúdos. Elas envolvem planos, ações e medidas governamentais cuja implementação objetiva garantir direitos sociais, bem como enfrentar problemas decorrentes do desenvolvimento econômico, sobretudo do capitalismo e de seus períodos de crise, como pauperização, pobreza, insalubridade, condições e regulação do trabalho, seguros, previdenciários, etc. (SANCHES FILHO, 2013, p. 369).

O economista inglês John Maynard Keynes, a partir da sua doutrina coletivista, levou o Estado a assumir o papel de produtor e regulador, o que não significa o abandono do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção. Keynes defendeu a liberdade individual e a economia de mercado, mas dentro de uma lógica que rompia com a dogmática liberal-conservadora da época. Como diz Pereira (2010), os conservadores, os liberais e os social-democratas aceitam compartilhar estratégias econômica, política e social em que o mercado deixava de ser o ator central, com seus valores individualistas, para ceder lugar ao Estado, com os seus valores coletivistas. O princípio Keynesiano agregou-se ao pacto fordista de produção em massa para o consumo de massa com a introdução da linha de montagem, da eletricidade e dos acordos coletivos com os trabalhadores em torno dos ganhos de produtividade do trabalho. O fordismo⁸ significou uma forma de regulação das relações sociais, em condições políticas determinadas (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Para as autoras, o Estado passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas aceitam-se intervenções do Estado na área econômica para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto, o incremento das políticas sociais. A implantação da produção de massa com o modelo taylorismo foi importante para as conquistas dos trabalhadores, bem como, a linha de montagem implantada por Ford,

⁸ O fordismo é a forma pela qual a indústria e o processo de trabalho consolidaram-se ao longo deste século, cujos elementos constitutivos básicos eram dados pela produção em massa, através da linha de montagens e de produto mais homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre elaboração e execução no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do operário-massa, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões. É um processo de trabalho que, junto com o taylorismo, predominou na grande indústria capitalista. A crise do fordismo nos 1970 introduz o toyotismo ou o modelo japonês que supõe uma forma de organização do trabalho que nasce a partir da fábrica Toyota, no Japão, e que vem se expandindo pelo Ocidente capitalista, tanto nos países avançados quanto nos países subordinados. Suas características são: a intensificação da exploração do trabalho, flexibilizando os trabalhadores e os seus direitos, de modo a dispor desta força de trabalho em função direta das necessidades do mercado consumidor. O toyotismo se estrutura a partir de um pequeno número de trabalhadores, ampliando-os, por meio de horas extras, trabalhadores temporários ou subcontratação, dependendo das condições de mercado (ANTUNES, 2015).

que dinamizou a fabricação e reduziu a carga horária de trabalho, além de aumentar o consumo a partir de uma política de melhoria dos proventos. A sociedade salarial é estruturada em torno de organizações de trabalhadores representados por sindicatos e grupos profissionais que intervêm na negociação entre atores coletivos. Para Castel (2009),

o operário tem acesso a um novo registro da existência social: o do consumo e não mais exclusivamente o da produção. Deixa assim essa zona de vulnerabilidade que o condenava quase a viver 'cada dia com o que nele ganhou', satisfazendo uma por vez as necessidades mais prementes (p. 432).

Esping-Andersen (1991) nos chama atenção ao afirmar que a industrialização torna a política social necessária, porque os modos de proteção pré-industriais como a família, a igreja e laços comunitários foram destruídos em consequência da mobilidade social, da urbanização, do individualismo e da dependência do mercado. Segundo Ivo (2008),

a noção de 'proteção' social, inicialmente atreladas às formas de sociabilidade primárias tradicionais (família, comuna, religião), vai passando gradativamente ao espaço público, como preocupação do Estado e um dos mecanismos de sua legitimação social. (IVO, 2008, p. 41)

As políticas sociais vivenciaram forte expansão no final da Segunda Guerra Mundial, tendo como fator decisivo a intervenção do Estado na regulação das relações sociais e econômica. Mishra (1995) analisa que

a profunda depressão e desemprego maciço dos anos 30, o colapso da democracia e o ascenso do fascismo, a Segunda Grande Guerra e a 'ameaça' crescente da difusão do comunismo foram o contexto histórico do Estado-Providência do pós-guerra. O Estado-Providência simbolizava um novo acordo ou a concertação do pós-guerra não só entre o capital e o trabalho, mas também entre a democracia capitalista e os seus cidadãos em termos de certas garantias e direitos gerais. Estes direitos sociais dos cidadãos podem ser resumidos do seguinte modo: o direito ao trabalho; o direito à proteção social em caso de desemprego, temporário ou permanente; e acesso em condições de igualdade a uma série de serviços sociais, nomeadamente a educação e os cuidados médicos, que favorecessem as oportunidades e facilitassem a participação do indivíduo no mercado (p. 22).

Nas sociedades onde isso ocorreu a consolidação da proteção social amparou a grande maioria dos indivíduos, mas manteve, como é inerente ao sistema capitalista, a manutenção da propriedade privada. Portanto, ela não realizou a igualdade de condições, porém possibilitou um padrão mais justo de segurança, pois uma grande parte dos seus membros passou a manter recursos e direitos comuns. Harvey (1992) ressalta que nem todos foram beneficiados pela união do fordismo e o Keynesianismo, as desigualdades produziram tensões por parte dos excluídos e dos movimentos sociais vigilantes em relação à maneira pela qual a raça, o gênero e a origem étnica determinava o acesso ao emprego, sem a possibilidade de inserção na produção, uma grande parcela dos trabalhadores não alcançava as alegrias do consumo.

O Estado tinha que garantir um salário social ou promover políticas redistributivas que remediasses as desigualdades, o empobrecimento e a exclusão das minorias. Acrescentam-se os insatisfeitos do terceiro mundo que o processo de modernização prometia desenvolvimento, emancipação das necessidades e plena integração ao fordismo; todavia, na prática, promovia a destruição de culturas locais, opressão em diversas formas de domínio capitalista em troca de ganhos pífios em relação ao padrão de vida e de serviços públicos, a não ser para uma elite nacional que colaborava com o capital internacional.

Sobre isso, Marshall (1967) frisa que “[...] aceitava-se como certo e adequado um raio amplo de desigualdade quantitativa ou econômica, mas condenava a diferenciação ou desigualdade qualitativa entre os homens que era “por ocupação, ao menos, um cavalheiro” (p. 61). Destaca ainda o conceito de cidadania que engloba, inicialmente, os direitos civis, seguido dos direitos políticos e, por último, os direitos sociais associados à redução da distância econômica que separava as classes; o aumento das pequenas poupanças diminuindo as distinções entre o capitalista e o proletário sem bens; um sistema de impostos diretos; a produção em massa para o mercado interno; e o crescente interesse da indústria pelas necessidades e gostos da população possibilitando o acesso a bens materiais, promovendo a redução das diferenças de classe, modificando totalmente o padrão da desigualdade social.

Nas palavras de Marshall (1967), “os componentes de uma vida civilizada e culta, [...], foram, aos poucos, postos ao alcance de muitos. A diminuição da desigualdade fortaleceu a luta por sua abolição, pelos menos com relação aos elementos essenciais do bem-estar social” (p. 88).

O Estado, segundo Marshall (1967), passa a garantir um mínimo de bens e serviços essenciais como assistência médica, moradia, educação, renda, aposentadoria, benefícios de seguro e salário família. Proporcionando uma redução geral dos riscos e insegurança, uma equidade entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis. Os serviços oferecidos, não os serviços que se compram, tornam-se a norma do bem-estar social. O autor esclarece

o que interessa é que haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e menos favorecidos em todos os níveis, entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e o ativo, o solteiro e o pai de uma família grande. (MARSHALL, 1967, p. 94)

Para Esping-Andersen (1991, p. 09) “a introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do status de pura mercadoria”. Nesse panorama, Castel (2009) aponta que a sociedade salarial promove um movimento de promoção: acumulação de bens e de riqueza, criação de novas posições e de oportunidades, ampliação dos direitos e das garantias, multiplicação das seguridades e dos auxílios.

O Estado Social desdobrou-se em três direções: garantia de uma proteção social generalizada; manutenção, equilíbrio e condução da economia; busca do compromisso entre os diferentes parceiros envolvidos no processo de crescimento. Assumindo, assim, a responsabilidade pela promoção da sociedade, constrói uma correspondência entre os objetivos econômicos, políticos e sociais. Sobre isso, é oportuno o entendimento de Esping-Andersen (1991) quando aponta que

o welfare state não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social (p. 08).

Nessa perspectiva, Esping-Andersen (1991) analisa que os welfare states são resultados de diferentes combinações entre Estado, mercado e família, a qualidade dos direitos sociais e a estratificação social dando origem ao welfare state liberal, dirigido aos comprovadamente pobres, o welfare state conservador onde o direito estava ligado à classe e ao status e, por último, o welfare state em que os social-democratas buscaram promover igualdade com qualidade, e não uma equidade das necessidades mínimas. Portanto, não existe uma condução única, o mundo é formado por concentrações diferentes de regimes. Boschetti (2012) analisa que a sua origem, processo de desenvolvimento, configuração e abrangência são diversos, porque se originam na histórica relação entre o grau de desenvolvimento das forças produtivas, o papel do Estado e das classes sociais em cada país, atribuindo aos sistemas de proteção social características e particularidades que os distinguem, sem, contudo, suprimir a sua estrutura capitalista.

Boschetti (2012) destaca que o reconhecimento dos direitos sociais, e a sua universalização nos sistemas de proteção social capitalista, seja em forma de bens e serviços, seja em forma de prestações sociais monetárias, possibilitaram a melhoria das condições de vida, certa redução das desigualdades sociais e certa socialização do fundo público, mas seguramente não desmercantilizam as relações sociais, que continuam regidas pelas relações capitalistas fundadas na socialização da produção e apropriação privada de seus resultados.

As particularidades nacionais, como grau de desenvolvimento das forças produtivas, organização e pressão das classes trabalhadoras, composição das forças e partidos políticos e estruturação dos processos democráticos atribuíram características específicas a cada nação, tendo como referência o sistema de segurança alemão bismarckiano e o sistema assistencial inglês beveridgiano, que também forneceram os pilares para a intervenção do Estado nas relações de produção na periferia do capitalismo, como nos países da América Latina, embora nessas regiões o pleno emprego e a universalização dos direitos nunca se tenham concretizado.

A referida autora ressalta que, na lógica beveridgiana, prevaleciam políticas públicas de educação, saúde, habitação e serviços sociais universais, e um regime nacional de prestações sociais não contributivas, asseguradas a todos que se

encontrassem em situação de velhice, doenças, desemprego, maternidade, invalidez, pré-aposentadoria, acidente de trabalho e prestações sociais familiares tendo como critérios o número de filhos. A seguridade social era garantida pelo Estado, independente de vínculos com o trabalho e/ou prévia contribuição, sendo o principal objetivo garantir direitos e serviços públicos iguais para todos.

Já o modelo bismarckiano de seguros sociais é estruturado em torno da organização do trabalho e por regimes profissionais. Em termos objetivos, esse sistema destina-se a manter a renda dos trabalhadores, em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho. Os benefícios monetários e os serviços de saúde destinam-se aos trabalhadores assalariados contribuintes e às suas famílias, e seu montante é proporcional à contribuição efetuada.

Os direitos compreendem aposentadoria, pensões, auxílio-natalidade, auxílio-maternidade, seguro-desemprego. Boschetti (2012) ainda acrescenta que as características dos sistemas bismarckiano e beveridgiano estabeleceram em vários países as linhas gerais dos sistemas de proteção social e lhes atribuíram direção político-institucional, mas nenhuma nação possui um modelo puro. Atualmente, essas características estão cada vez mais interligadas e sofrem forte influência das contrarreformas realizadas ao longo dos anos 1990 e 2000.

O esgotamento do fordismo, associado à crise do petróleo, em 1973, motivada pelas restrições impostas pelos países produtores, provocou o aumento do preço do óleo, causando desabastecimento em várias nações, somado à diminuição da atividade econômica empresarial e ao aumento das taxas de inflação em meados dos anos 1970, levaram os governos ocidentais, no dizer de Mishra (1995), a considerar cada vez mais difícil se manterem empenhados no Estado-Providência.

A instabilidade provocada pelo combustível, como assinala Bursztyn (2003, p. 32), “mudou o sistema de relações internacionais; mudou a ótica da competição e da cooperação entre nações; e o papel do Estado na qualidade de provedor de bem-estar [...], começaria a declinar”. O objetivo do pleno emprego foi o primeiro a ser abandonado por muitos gestores, ao mesmo tempo que se tornou comum a imposição de restrições aos gastos sociais. A nova direita propagava que os propósitos e métodos do Estado-Providência eram incompatíveis com o progresso econômico numa

sociedade capitalista. Portanto, era fundamental romper a fronteira da assistência social, para permitir a sobrevivência da economia de mercado e da sociedade livre.

Para Esping-Andersen (1991), a redução ou declínio desses sistemas ocorre quando os gastos sociais se tornam grandes demais, porém os perigos de reações violentas contra o welfare state não dependem apenas dos gastos, mas da coalização de classe. Como nos mostra Ivo (2008),

É essa politização, implícita aos sistemas de Seguridade Social, entre direitos sociais dos trabalhadores e da cidadania e os proprietários, que é sempre retraduzida como 'crise' do Estado de Bem-estar social. Essa 'crise', no entanto, não é nova e acompanha toda a sua existência já que ela é a expressão da tensão entre projetos e forças políticas e sociais diversas [...], questões necessariamente conflituosas e críticas entre interesses de classes divergentes (p. 91).

A Inglaterra, no governo da primeira ministra Margareth Thatcher e os Estados Unidos (EUA) na administração do presidente Ronald Reagan foram os primeiros países a implementar as políticas neoliberais⁹ baseadas nas seguintes doutrinas: de que a mão invisível do mercado pode reger a vida em sociedade, sem precisar da ingerência do Estado; de que a desigualdade é um resultado inevitável e tolerável da liberdade social e da iniciativa pessoal; de que o empresário constitui o elemento central do processo econômico; de que a interferência das instituições sobre o indivíduo excita o conflito de classe, reduzindo os efeitos positivos para o bem-estar geral (PEREIRA, 2010).

⁹ O liberalismo ganhou notoriedade, enquanto doutrina/teoria, logo após a Segunda Guerra Mundial, quando Hayek, Mises, Friedman, Stigler e Popper, entre outros, passaram a se reunir na Sociedade de Mont Pèlerin na Suíça (criada em 1947). Concebida em oposição ao socialismo e, mais à social democracia então em construção na Europa e ao New Deal nos EUA (Estado de Bem-Estar Social e políticas neokeynesianas), ficou "hibernada" por quase trinta anos. Durante os chamados "anos gloriosos" do capitalismo. No início dos anos de 1970, com a crise do Fordismo e das políticas neokeynesianas, e com a retirada do grande capital do pacto socialdemocrata, o neoliberalismo saiu do ostracismo e ascendeu à condição de projeto mundial do capitalismo financeirizado e de política de governo. Primeiramente no Chile, quando da deposição do Governo Allende. Portanto, antes mesmo da Inglaterra de Margaret Thatcher (1979) e dos EUA de Ronald Reagan (1980), a primeira experiência neoliberal no mundo se deu na América Latina e já evidenciou o seu caráter autoritário, perverso e regressivo (FILGUEIRAS, 2020b, p. 4860-4854).

Conforme Scholz (2008), a passagem do fordismo ao pós-fordismo progrediu a partir dos anos 1980. A sociedade industrial transformou-se numa sociedade de serviços, que incorporou, progressivamente, as principais funções das empresas fordistas. O neoliberalismo substituiu o Keynesianismo influenciando os apoios sociais do Estado, que sofrem cortes e passam a vigorar medidas de desregulamentação. De acordo com Rosanvallon (1984),

as políticas de “desregulação” estão, em muitos “países, na ordem do dia. A liberalização dos preços, a redução da intervenção pública, a flexibilização das regulamentações constituem os principais fundamentos das tentativas destinadas a definir uma alternativa ao modelo Keynesiano clássico. A este nível, o liberalismo deve ser compreendido no seu sentido mais global de doutrina baseada na denúncia de um papel demasiado ativo do Estado e na valorização das virtudes reguladoras do mercado. (p. 49)

Nesse cenário, Scholz (2008) nos conta que se expandem cada vez mais o desemprego de massas e os working poor (trabalhadores pobres). Agora, o limite já não é anything goes (tudo é possível) mas, para muitos, é eveything must go (qualquer coisa tem de dar), por exemplo, na procura de trabalho. O fim do fordismo tem, assim, extensas e dramáticas consequências, não só para os operários, mas também para as classes médias. Mas as políticas neoliberais não foram capazes de resolver a crise do capitalismo nem alteraram os índices de recessão e baixo crescimento económico, conforme defendiam. Como também frisam Behring e Boschetti (2007), as medidas implementadas tiveram efeitos destrutivos para as condições de vida da classe trabalhadora, pois provocaram o aumento do desemprego, a redução de salários e a contenção dos gastos com as políticas sociais e não retomaram o crescimento económico. Tais medidas agravaram as desigualdades sociais e a concentração da riqueza social produzida.

De acordo com Pereira (2010), a ascensão da política neoliberal promoveu mudanças em todo o mundo, a política social foi duramente afetada, mas não extinta. Ao contrário, ela foi reestruturada de acordo com os princípios conservadores, o que representou retrocessos em relação ao período do Estado de Bem-Estar. Nesse caso estão a perda do protagonismo do Estado e do seu papel de garantidor de direitos

sociais; da primazia dos princípios da focalização e subsidiariedade sobre o preceito da universalidade da política social; da substituição do consenso em torno do pleno emprego pelas ideias de empreendedorismo, eficiência, competitividade e equilíbrios macroeconômicos, o que promoveu a insegurança no emprego e a contenção dos sindicatos; dos cortes nos gastos sociais e enaltecimento da assistência social filantrópica privada; da ênfase no atendimento das necessidades do capital em detrimento das carências sociais, além da reforma da previdência social.

Segundo a autora, o Estado passa a implementar políticas focalizadas, em detrimento do atendimento universal, prevalecendo três arranjos de proteção social: adoção do universalismo segmentado, implementado por programas compensatórios ou de alívio da pobreza direcionado para um segmento de necessitados; particularismo social ou categorial, que privilegia práticas direcionadas, para atender demandas de grupos específicos que exigem o reconhecimento público das suas diferenças; mercantilização das políticas sociais, bens públicos como saúde e educação passam a ser privados que devem ser comprados no mercado.

No cerne dessa inversão, é disseminada a ideologia liberal de que os direitos sociais não são genuínos, porque a sua efetivação depende de condições materiais e financeiras difíceis de serem mantidas pelo Estado, e a renúncia do Estado de sua função de garantidor de direitos. Como consequência dessas mudanças, ganhou destaque o que ficou conhecido como bem-estar misto ou pluralista em que o governo conta com a colaboração da rede privada não lucrativa, no alívio da pobreza, cujo mérito político é fortalecer a focalização das políticas sociais na pobreza extrema.

No que se refere a essas transformações Pereira (2010), Moser (2011) e Wacquant (2012) explicitam as mudanças sociopolíticas, econômicas e culturais que afetam diretamente os diversos sistemas de proteção social no mundo e sinalizam a ascendência de uma “nova geração” de políticas sociais, nomeadas de ativas e passivas. As intervenções ativas têm o propósito de melhorar o ingresso do desempregado ao mercado de trabalho, enquanto as passivas investiriam recursos para beneficiar os desempregados e programas de aposentadorias do trabalhador. Tais políticas fazem parte do processo de transição do modelo de welfare state (bem-estar

como dever de cidadania) para o modelo de workfare state (bem-estar em troca de trabalho)¹⁰.

Para Pereira (2008),

à ideologia e à prática do workfare, consideravelmente difundida e acatada nos países capitalistas centrais, de acordo com a qual todos os beneficiários, para não caírem na passividade, terão que pelo que recebem, seja empreendendo algum esforço de integração ao mercado de trabalho, seja aceitando a oferta de emprego público que lhe é imposto, ou ainda, realizando tarefas ou serviços determinados pelo programa, em troca da 'ajuda' (p. 116).

A autora ainda acrescenta que

[...], mesmo havendo sanções contra beneficiários que se recusam a dar algo em troca da ajuda, a contrapartida funciona mais como um direito do que uma obrigação ou constrangimento. É, dir-se-ia, uma coação para o bem, para valorizar o trabalho e os direitos a ele vinculados e, portanto, um ato moralmente defensável (PEREIRA, 2008, p. 117).

Wacquant (2012), em correspondência com o estado de bem-estar social, desenvolveu o conceito de prisonfare para denominar o fluxo das políticas públicas que abrange categorias, programas e discursos que enfrentam as chamadas doenças urbanas com o aparato policial, os tribunais e as prisões. Inclui, também, a difusão computadorizada de bases de dados criminais, os sistemas para a elaboração de perfis psicológicos e vigilância, como a verificação de antecedentes utilizados por empregadores e corretores de imóveis, que se tornaram comuns, e estendem as sanções judiciais para além das paredes da prisão e até por muitos anos depois de as penas terem sido cumpridas, e o grande número de imagens de criminosos veiculadas

¹⁰ O Welfare é substituído pelo workfare e learnfare pela lei conhecida como Family Support Act, de 1988, promulgada no governo de George Bush. Em 1994 o presidente Bill Clinton aprova a lei Temporary Assistance for Needy Families que possibilita uma ajuda de dois anos consecutivos, ou cinco anos no total, permitindo a cada estado estipular o montante a ser aplicado e legislar sobre as regras para a concessão do auxílio. No ano de 1996 o 103º Congresso aprova um novo "Contrato with America", o personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, que torna a concessão de benefícios mais rígida, baseada no incentivo da responsabilidade individual: sua finalidade, ao extinguir a prerrogativa de direitos, é combater a assim designada welfare dependency (KOWARICK, 2009).

por acadêmicos, políticos e a indústria cultural, que comercializam o medo do crime e alimentam uma cultura pública de acinte dos criminosos.

A penalização da pobreza não está limitada ao encarceramento, ela se estende de forma similar para instituições de assistência social e educação, entre outras, a tal ponto de elas operarem de modo punitivo, com o objetivo de exercer uma supervisão disciplinadora sobre as categorias e territórios problemáticos, em vez de atenderem aos seus propósitos. Como sustenta Bauman (2005),

As funções protetoras do Estado se reduzem para atingir uma pequena minoria dos não-empregáveis e dos inválidos, embora até mesmo essa minoria tenda a ser reclassificada e passar de assunto do serviço social para uma questão de lei e ordem – a incapacidade de participar do mercado tende a ser cada vez mais criminalizada. (p. 67).

Segundo Wacquant (2012), a ligação entre workfare e o prisonfare é o resultado do encontro de batalhas travadas no interior do campo burocrático, em torno de três ações governamentais relacionadas ao mercado de trabalho de baixos salários, ao bem-estar social e à justiça criminal. Cada uma dessas arenas de disputa tem seus próprios interesses, mas, na década de 1970, elas estabeleceram uma ligação por se ocuparem da mesma clientela, serem vistas pela mesma ótica de comportamento moral e estigma racial; as instituições políticas e a cultura civil do país oferecem recompensas pela adoção de atitudes punitivas direcionadas aos criminosos e aos beneficiários de assistência social, que são também os principais ocupantes de postos de trabalho degradantes e antagonistas vivos do bom cidadão.

Para Wacquant (2012, p. 08), “workfare dá conta das mulheres e crianças e o prisonfare de seus homens, isto é, os maridos, irmãos e filhos dessas mulheres”. E ainda destaca que “é urgente a retração do Estado penal, não só para deter a devastação que ele provoca nas populações negras das classes mais baixas, mas também porque ele degrada o ideal de todos os cidadãos” (p. 22).

Como elucida Castel (2005), a reestruturação em relação ao trabalho converteu a gestão coletiva à base de situações estáveis de emprego para uma gestão fluida e individualizada, visando à descoletivização, à reindividualização e à insegurização. Afetando todas as categorias profissionais, essas medidas provocam novamente os

desníveis no universo do trabalho. A questão da ocupação volta a ser destaque por conta do enfraquecimento da condição salarial.

Castel (2009) frisa que há os que ganham com as mudanças, que podem se aproveitar das novas oportunidades no plano profissional e pessoal. Mas há, também, aqueles que não podem enfrentar essas transformações do mercado de trabalho e se acham inaptos diante da nova conjuntura. Para os empregados que não dispõem de outros capitais, não somente econômicos, mas também culturais e sociais, as proteções são coletivas ou não existem. Portanto, os desligamentos desses sistemas compartilhados podem levá-los à privação das condições básicas de segurança social, como alimentação, saúde, formação profissional e mesmo abrigo.

A novidade não é a diminuição do crescimento nem mesmo o fim do quase emprego, mas a situação mais perturbadora é o reaparecimento dos trabalhadores sem ocupação. Para Castel (2009, p. 516), “a precarização do trabalho permite compreender os processos que alimentam a vulnerabilidade social e produzem, no final do percurso, o desemprego e a desfiliação”. E continua, “há o risco de desfiliação quando o conjunto das relações de proximidade que um indivíduo mantém a partir de sua inscrição territorial, [...], é insuficiente para reproduzir sua existência e para assegurar sua proteção” (CASTEL, 2009, p. 51).

Bauman (2005), em seus Estudos, chama a atenção sobre a produção de refugo humano, ou, mais propriamente, de seres humanos refugados, como um produto inevitável da modernização. É um efeito colateral inescapável da construção da nova ordem; cada composição define algumas parcelas da população como deslocadas, inaptas ou indesejáveis, e o progresso econômico que não pode ocorrer sem degradar os modos anteriormente efetivos de ganhar a vida. Na atual modernidade, torna-se mais clara a instabilidade do emprego e a expansão do desemprego como consequências dos vigentes modos de reestruturação industrial, comandados pelas inovações tecnológicas e econômicas da evolução do capitalismo contemporâneo.

Como explica Ivo (2008),

[...], os novos paradigmas tecnológicos de produção e reorganização do trabalho tiveram implicações perversas sobre as condições de

integração e qualidade do trabalho, com a flexibilidade das relações de trabalho, desemprego massivo de setores assalariados, precarização da força de trabalho e empobrecimento de setores médios urbanos. Por outro, novas formas de integração econômica e política da globalização, envolveram mudanças institucionais que afetaram diferentemente o papel do Estado em matéria social, reduzindo-se teoricamente suas responsabilidades e ampliando-se as competências partilhadas entre o setor público e o setor privado, com repercussões diferenciadas sobre países e regiões e, especialmente, sobre os segmentos mais pobres dos trabalhadores (p. 92).

Em relação ao papel do trabalho na sociedade, Castel (2009) elucida que o labor continua sendo uma referência não só econômica, mas também psicológica, cultural e simbolicamente dominante. A ocupação profissional continua sendo o principal fundamento da cidadania por abranger uma dimensão econômica e social. O trabalho assalariado não é a única atividade socialmente útil, mas tornou-se sua forma dominante. Em vista disso, afirma que “o desemprego é, seguramente, hoje, o risco social mais grave, o que tem os efeitos desestabilizadores e desocializantes mais desastrosos para os que o sofrem” (CASTEL, 2009, p. 584).

Corroborando esse pensamento, Ricardo Antunes (2015) relata que a história da realização do ser humano adquire sentido por meio da produção e reprodução da sua existência, ato social que se efetiva pelo trabalho. É a partir do trabalho que o homem e a mulher se tornam seres sociais, diferenciando-se de todas as outras formas de vida. Mas é sabido que a classe trabalhadora vem passando por grandes transformações, tanto nos países centrais quanto no Brasil. Em escala global, um grande número de indivíduos aptos para o trabalho encontra-se exercendo ocupações parciais, precárias, temporárias, instáveis, terceirizadas ou vivendo a barbárie do desemprego. Nos anos de 1990, as atividades informais aumentaram, especialmente quando se concebe a informalidade em sentido amplo, isto é, desprovida de direitos e sem carteira de trabalho. “Desemprego ampliado, precarização exacerbada, rebaixamento salarial acentuado, perda crescente de direitos, esse é o desenho mais frequente da classe trabalhadora” enfatiza Antunes (2015, p. 127).

Em suas pesquisas, esse autor analisa as profundas mudanças no mundo do trabalho e os seus impactos para os trabalhadores, chamados por ele de classe-que-vive-do-trabalho. Nos processos de trabalho, surgem a desregulamentação, a

flexibilização e a eliminação dos direitos historicamente conquistados, provocando a redução da classe operária industrial tradicional. Mas, paralelamente, ocorre o aumento do setor de serviços, o crescimento da participação feminina que tem sido absorvida, principalmente, no trabalho desregulamentado, a exclusão dos jovens e dos mais velhos e, paradoxalmente, a inclusão de crianças no mercado de trabalho, sobretudo nos países de industrialização intermediária e subordinada, como as nações asiáticas e latino-americanas.

A expansão do trabalho social combinado, onde trabalhadores de diferentes partes do mundo participam do processo de produção e serviços, intensificando a sua precarização, que aceitou a subproletarização, presente na expansão de ocupações parciais, temporárias, subcontratadas, terceirizadas que predominam na sociedade no capitalismo avançado. O desmonte da legislação trabalhista aumenta ainda mais os mecanismos de exploração do subtrabalho, melhor dizendo, a condição em que o trabalhador é submetido a longas e exaustivas jornadas de trabalho em determinada atividade ou em mais de uma delas, além da destruição dos direitos sociais adquiridos pela classe trabalhadora, desde o início da Revolução Industrial, na Inglaterra, e pós-1930 no Brasil.

Antunes (2015) sublinha que homens e mulheres estão laborando menos, mas em ritmo e intensidade que se assemelham à fase inicial do capitalismo, configurando uma redução do trabalho estável, herança da fase industrial que conformou o capitalismo no século XX. Por outro lado, cada vez mais homens e mulheres encontram menos trabalho, fomentando a emigração em busca de melhores condições de vida, caracterizando a precarização do trabalho em escala global, que vai dos EUA ao Japão, da Alemanha ao México, da Inglaterra ao Brasil, sendo que a expansão do desemprego estrutural, que ocorre quando o número de emprego disponível é insuficiente para atender a todos que desejam trabalhar, é a sua manifestação mais violenta. O que deveria ser a forma humana de realização do indivíduo, reduz-se à única possibilidade de subsistência.

No que diz respeito à terceirização, a informalidade e a flexibilidade do trabalho Antunes (2020) analisa que estão presentes nas empresas de todo o mundo. E, com elas, a intermitência vem se tornando um dos elementos mais corrosivos da proteção

do trabalho. Destaca os exemplos zero hour contrat (contrato de zero hora) que nasceu no Reino Unido e se espalhou pelo planeta, ao permitir a contratação de trabalhadores e trabalhadoras das mais diversas atividades, que ficam à disposição de uma chamada por smartphone e, quando a recebem, ganham pela tarefa executada, não sendo remunerado pelo tempo que ficaram esperando.

Na Itália e em Portugal, o assalariado recebia voucher, no país luso, chamado de recibos verdes, no valor das horas trabalhadas e podiam trocar pelo seu valor monetário, conforme o salário mínimo. No Brasil, em 13 de julho de 2017, foi decretada a Lei n. 13.467 que altera a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) que vigorou desde 1943, impondo perdas de direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora, a exemplo do contrato intermitente no qual a prestação de serviço não é contínua, podendo ser executada em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade. A remuneração é realizada pelo período efetivamente trabalhado com base no valor do salário mínimo vigente.

Neste estudo, elegemos a Technologies Inc (UBER) como expressão das grandes transformações na organização do trabalho associadas à utilização da tecnologia. A empresa foi fundada por Garrett Camp e Travis Kalanick na cidade de São Francisco, nos Estados Unidos, com o propósito de facilitar a mobilidade, conectando pessoas e motoristas, ajudando a deixar as cidades mais acessíveis e criando oportunidades de geração de renda para milhares de condutores parceiros. No Brasil, começou a operar em 2014, inicialmente na cidade do Rio de Janeiro, logo depois em São Paulo e, atualmente, está presente em todo o país. Além dos usuários brasileiros, cidadãos de 129 países usaram o app da Uber, sendo os mais frequentes os americanos, argentinos, chilenos, ingleses e franceses (UBER, 2019).

Filgueiras e Antunes (2020) salientam que as supostas novas formas de organização do trabalho associadas ao uso das modernas tecnologias de informações e comunicação (TIC) e as empresas que se apresentam como plataformas ou aplicativos são estratégias de contratação e gestão do trabalho que mascaram o assalariamento nas relações que estabelecem. A negação do assalariamento é elemento central da estratégia empresarial, pois, sob a aparência de maior autonomia

do trabalhador, o capital busca ampliar o domínio sobre o trabalho, para aumentar a exploração e a dependência.

A recusa da condição de empregador como estratégia de gestão e controle do trabalho é praticado há décadas, mas a utilização das TIC por plataformas e aplicativos vem potencializar esse processo. O discurso empresarial propaga a narrativa de que os trabalhadores/as seriam seus clientes quando utilizam essas novas ferramentas, desprovidos de relações de trabalho efetivas, ampliando o aproveitamento abusivo dessa mão de obra.

Para os autores, as organizações apresentam-se como empresas que tornam o contato entre provedores de serviços e consumidores mais fáceis e dinâmicos, constituindo mercados on-line que facilitariam os negócios para ambos. Dada a inexistência de um compromisso formal de continuidade na contratação de serviços, essas empresas argumentam que trabalhadores/as realizam as atividades apenas quando querem e onde querem. Afirmam, também, que plataformas e aplicativos criam ambientes de trabalho mais atrativos para quem tem diferentes estilos de vida, sem a rigidez dos empregos tradicionais, facilitando a manutenção de mais de uma ocupação. Também alegam que esses trabalhos são apenas um meio de obter uma renda extra ou um modo divertido de conseguir dinheiro no tempo livre.

Filgueiras e Antunes (2020, p. 64) ressaltam que “a Uber afirma que os/as motoristas não são empregados/as nem prestam serviços à empresa, mas sim aos consumidores, de modo que são os/as trabalhadores/as que contratam os serviços do aplicativo, não o contrário”. E responsabilizam “os trabalhadores/as pelo sucesso ou fracasso em aproveitar as ‘oportunidades’ oferecidas pelas plataformas” (p. 64).

Segundo esses autores, é a partir da expansão das TIC, que se ampliaram os processos de precarização da força de trabalho em amplitude global, o que propiciou a universalização do termo “uberização do trabalho”. Para Abílio (2020, p. 111), “o termo uberização atualmente se espalha pela mídia e pelos estudos acadêmicos. Pouco definido e já largamente utilizado, inspira-se no exército global de milhões de motoristas, trabalhando para uma mesma empresa”. A companhia, em contradição com o discurso da liberdade do trabalhador em realizar suas atividades quando e onde

quiser, empregam 11 medidas na rotina diária para controlar os/as trabalhadores/as como:

- Determinam quem pode trabalhar. Os/as trabalhadores/as estão sujeitos à aceitação do cadastro na plataforma para iniciarem as atividades;
- Delimitam o que será feito: uma entrega, um deslocamento, uma tradução, uma limpeza. Os/as trabalhadores/as não podem prestar serviços não contemplados por plataformas e aplicativos;
- Definem que trabalhador/a realizará cada serviço e não permitem a captação de clientes. As empresas contratam os serviços segundo suas conveniências;
- Especificam como as atividades serão efetuadas, seja quanto ao trajeto, às condições dos veículos e ao comportamento dos/as trabalhadoras diante dos clientes;
- Explicitam o prazo para a execução do serviço;
- Precisam os valores a serem recebidos. Cria-se um mercado de trabalho com um amplo contingente de profissionais de diversas áreas, como motoristas, caminhoneiros, babás, manicures, advogados, médicos, professores, em sua maioria desempregados, que ficam à disposição da plataforma para competir entre si, permitindo o rebaixamento salarial. De fato, quanto menor a tarifa paga, mais horas de trabalho serão necessárias para garantir a sobrevivência do indivíduo;
- Indicam como os/as trabalhadores/as devem se comunicar com suas gerências; são vedados quaisquer outros meios que não aqueles estipulados pelas empresas;
- Coagem os/as trabalhadores/as para serem assíduos e não negarem serviços demandados, pois poderá ser desativado se tiver uma taxa de aceitação de corridas menor do que o quantitativo de referência da cidade;

- Pressionam os/as trabalhadores/as a ficarem mais tempo à disposição, mediante o uso de incentivos; são comuns as promoções, que atuam como metas com horários a serem cumpridos para instigar que trabalhem por mais tempo;
- Usam o bloqueio para ameaçar os/as trabalhadores/as, o que implica deixá-los sem poder trabalhar por tempo determinado, por razões sempre deliberadas pelas plataformas;
- Utilizam a possibilidade de dispensa a qualquer momento e sem justificativa, como mecanismo de coerção e disciplinamento da força de trabalho.

Todas essas medidas de controle são instrumentos de gestão que mantêm os/as trabalhadores/as em completa instabilidade. O discurso de que escolhem horários, periodicidade, locais e a forma de realizar suas atividades é apenas aparente, já que, na prática, são obrigados a seguir as normas das empresas. Nos arranjos sem vínculo empregatício, as longas jornadas, que remetem aos primórdios da Revolução Industrial, bem como a negação de direitos do trabalho, acentuam os riscos à própria vida dos/as trabalhadores/as, pois as plataformas e aplicativos não se consideram responsáveis pela saúde e segurança dessas pessoas.

Além disso, quando adoecem, descansam, tiram férias ou têm seus instrumentos de trabalho em manutenção (carros, motos, bicicletas, celulares) os rendimentos são zerados. É por isso que, para sobreviver e permanecer exercendo o seu labor, os motoristas arcam com os veículos, as despesas de seguros, gastos com a revisão dos seus carros, alimentação, limpeza, trabalham por muitas horas, eliminam descansos, e ainda seguem rigorosamente as determinações das empresas, enquanto o aplicativo se apropria do mais-valor gerado pelo sobretrabalho do condutor, sem nenhuma regulação social da função, como enfatizam Filgueiras e Antunes (2020).

Nesse cenário, Antunes (2020) explica que a uberização é um processo no qual as relações de trabalho são individualizadas e invisibilizadas, assumindo a aparência de prestação de serviços e excluindo as relações de assalariamento e de exploração do trabalho. Em plena era do capitalismo de plataforma, alastram-se, no mundo todo, antigas formas de exploração do trabalho, que aludem ao princípio da Revolução Industrial. O que significa dizer, nas palavras do pesquisador, “que em pleno século

XXI, estamos vivenciando a recuperação de sistemáticas do trabalho que foram utilizadas durante o que podemos denominar protoforma do capitalismo, isto é, os primórdios do capitalismo” (p. 21). As jornadas diárias superiores a oito, dez, catorze horas, remuneração salarial baixa, em contraposição com o aumento e intensificação do trabalho, crescimento de um contingente sem acesso a direitos sociais e do trabalho, entre outros elementos que remetem aos anos iniciais do capitalismo, à sua fase de acumulação primitiva.

Para o autor, essas formas precarizadas de trabalho devem ser combatidas pelos trabalhadores e trabalhadoras, tanto quanto por seus movimentos de resistência nos locais de trabalho e pelas ações do sindicato. A tentativa de greve mundial dos motoristas da UBER, em maio de 2019 e o “Breque dos Apps”, como foram chamadas as duas primeiras greves dos trabalhadores e trabalhadoras de aplicativos no Brasil, em junho de 2020, sinalizam o começo de uma nova fase de lutas sociais, instigada pelo novo proletariado de serviços da era digital, demonstrando que o que parecia ser o paraíso do trabalho precarizado começou a desvanecer, de modo que os caminhos da confrontação tendem a ampliar-se nos próximos anos.

É importante destacar que essas tendências em curso, implementadas por organizações globais nesta era destrutiva do capital, não encontram precedentes em nenhuma fase do capitalismo pós-Segunda Guerra. Sendo assim, se esse modelo não for confrontado, ele se consolidará como um elemento cada vez mais central do sistema capitalista, particularmente no setor de serviço, mas com potencial de expansão para a indústria e para o agronegócio.

No que se refere à resistência e à luta dos trabalhadores e das trabalhadoras, Antunes (2015) pontua que em uma sociedade que produz mercadorias e valores de troca, a revolta dos trabalhadores e trabalhadoras ocupa a posição de centralidade. Todo o conjunto de assalariados que compreendem o setor de serviços, os trabalhadores terceirizados, os trabalhadores do mercado informal, os trabalhadores domésticos, os desempregados, os subempregados, entre outros, que padecem da desmontagem social operada pelo capitalismo em sua lógica destrutiva, podem e devem articular-se com os trabalhadores do mercado formal para atuar, enquanto classe, formando um segmento social com maior poder de confrontar o capitalismo.

Como diz o pesquisador, “a luta da classe-que-vive-do-trabalho é central quando se trata de transformações que caminham em sentido contrário à lógica da acumulação de capital e do sistema produtor de mercadorias” (p. 108). E conclui “reconhecendo que esta empreitada é muito mais complexa e difícil que no passado, quando a sua fragmentação e heterogeneidade não tinham a intensidade encontrada no período recente” (p. 108).

E, por fim, é importante analisar o papel da família, pilar central e essencial, juntamente com o Estado, o mercado e a comunidade, como mecanismo da proteção social. A Constituição Federal de 1988 em seu art. 226, considera a família o alicerce da sociedade, tendo especial defesa do Estado. Conforme Fitoussi e Rosanvallon (1997), a pertença a uma estrutura familiar “clássica” proporcionava um lugar de equilíbrio ao indivíduo; ao mesmo tempo que o inseria num espaço de apoio social e de redistribuição econômica, recordava-o de que o mundo não começava com ele, de que se inseria numa história, oferecendo-lhe um local de apoio e de referência. Mas é importante destacar que a ausência do Estado e as restrições das políticas sociais responsabilizam as famílias pelo bem-estar dos seus membros e, nesse sentido, a rede de solidariedade entre o agrupamento familiar e os vizinhos se torna cada vez mais importante.

Para Carvalho e Almeida (2003),

a família é apontada como elemento-chave não apenas para a “sobrevivência” dos indivíduos, mas também para a proteção e a socialização de seus componentes, transmissão do capital cultural, do capital econômico e da propriedade do grupo, bem como as relações de gênero e de solidariedade entre gerações (p. 209).

Em seu estudo, Carvalho e Almeida (2003) têm destacado que, embora determinados acontecimentos venham provocando alguns questionamentos sobre a importância e o futuro da família nas sociedades contemporâneas, suas responsabilidades e suas funções sociais não parecem ter perdido a relevância, tanto nos países desenvolvidos, quanto nos que não chegaram a estabelecer um Estado de bem-estar social, como é o caso do Brasil. Essas funções e responsabilidades seriam particularmente demandadas nas situações de adversidade. No campo das ciências

sociais as pesquisas revelaram que os acontecimentos que provocam modificações na estrutura da família tradicional perpassam:

- Pela fragilização dos laços matrimoniais, com o crescimento das separações e dos divórcios;
- Pela redução do tamanho das famílias;
- Pelo aumento das famílias unipessoais e das famílias monoparentais que, em sua maioria, são chefiadas por mulheres;
- Pelo incremento de casais sem filhos;
- Pela multiplicação de arranjos que fogem ao padrão tradicional

Para o exame dessas transformações Carvalho e Almeida (2003) ressaltam que é preciso reconhecer que se trata de um processo presente em todo o mundo, ocorrendo nos países ocidentais ou “ocidentalizados” como França, Estados Unidos e nações da América Latina. No entanto, nas sociedades asiáticas e africanas as mudanças adquirem significados particulares, porque se fazem com a preservação de tradições. No Brasil a família sofreu forte influência da urbanização, da industrialização e da modernização da sociedade. O declínio do poder patriarcal e de princípios e controles religiosos e comunitários mais tradicionais traduziram-se em mudanças nas relações de gênero, na ampliação da autonomia dos componentes e em um exercício mais livre da sexualidade. Além do que, a presença das mulheres no mercado de trabalho passou a ser crescente, estabelecendo novas relações entre os seus membros. Essas inovações deram a impressão de que as famílias estão desestruturadas ou em extinção, porém os grupos familiares apresentam uma grande capacidade de adaptação às transformações econômicas, sociais e culturais, mantendo a sua importância como espaço de sociabilidade, socialização, solidariedade e proteção contra vulnerabilidade, fragilidade e risco social.

Os autores também pontuam que, em sociedades que não dispõem de sistemas de políticas sociais mais efetivos e abrangentes como a brasileira, as condições de subsistência das famílias são determinadas pela renda obtida pelo chefe e de outros parentes, revelando que os grupos familiares vêm se viabilizando em decorrência de

uma lógica de solidariedade, procurando potencializar os recursos à sua disposição com o objetivo de atender as necessidades fundamentais dos seus membros. Nas palavras dos mesmos autores (2003, p. 116), “o homem ainda é considerado e valorizado como chefe e provedor da família”. À medida que o desemprego e os baixos salários impossibilitam o homem de cumprir o seu papel de provedor, ele se sente fracassado e passa a buscar no consumo de bebida alcoólica um refúgio ou abandona o grupo doméstico. Assim, a impossibilidade de manter o padrão de família culturalmente estabelecido parece estar contribuindo para o aumento das separações e das famílias monoparentais.

Nesse contexto, Carvalho e Almeida (2003) analisam que as mulheres têm suas responsabilidades ampliadas, o que tem aumentado sua participação entre a população ocupada, enfrentando discriminação e dificuldades no mercado de trabalho – recebem não apenas remunerações inferiores às dos homens, como tendem a concentrar-se em ocupações precárias, instáveis, mal remuneradas e com baixa proteção social.

As famílias, sob a responsabilidade feminina, são marcadas, em sua maioria, pela precariedade de renda e condições de subsistência, além da carência de serviços públicos. Os grupos familiares pouco a pouco vêm perdendo a sua capacidade de atender às necessidades básicas dos seus integrantes, o que leva não apenas à deterioração das condições da própria unidade familiar, como atinge a vida da maioria da população. Sobre isso é pertinente a observação de Monteiro (2011), ao afirmar que a diminuição dos níveis de vulnerabilidade social pode se dar a partir do fortalecimento dos sujeitos, para que possam acessar bens e serviços, ampliando seu universo material e simbólico, além de suas condições de mobilidade social. Para isso, as políticas públicas são de fundamental importância.

No decorrer deste capítulo, analisamos a ascensão do sistema capitalista no século XIX, e as suas influências em temas da ação do Estado, do mercado, da família e da comunidade, pilares da proteção social. Na seção seguinte, examinaremos a vulnerabilidade social e a trajetória da proteção social no Brasil e em Portugal.

CAPÍTULO 2: VULNERABILIDADE E PROTEÇÃO SOCIAL: AS EXPERIÊNCIAS DO BRASIL E DE PORTUGAL

O homem da rua bebe
Bebe e não esquece
Não esquece o que padece
Faz da bebida a prece [...]
(O “Analfa-Poeta” da rua)

2.1 A TRAJETÓRIA BRASILEIRA

Embora o Brasil figure entre as dez maiores nações do mundo e, juntamente com os Estados Unidos e mais os Três BRICS¹¹ originais (Rússia, Índia e China), consta, simultaneamente, nas relações de maior economia, território e população, ressalta o economista Batista Junior (2019). Contudo, apresenta uma trajetória bem distinta dos países europeus, pois nosso país não chegou a desenvolver plenamente uma sociedade salarial, a implementar um Estado de Bem-Estar, nem a universalizar os direitos de cidadania para a sua numerosa população.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020b) destaca que a economia brasileira mostra concentração de mão de obra no setor de serviços, seguido pela indústria e, em menor escala, pela agropecuária. Tal característica revela o perfil moderno e desenvolvido do Brasil, quando comparado com outras nações da América Latina. Sob uma perspectiva histórica, essa diferenciação ocorreu a partir do final da década de 1930, quando o país passou por um intenso processo de urbanização e industrialização, provocando o êxodo da população residente da área rural para as grandes cidades, formando as metrópoles. A estrutura produtiva brasileira, entretanto,

¹¹ A aliança BRICS surgiu em 2008, reunindo Brasil, Rússia, Índia, países emergentes em condições de atuar de forma coordenada e fazer um contraponto às potenciais tradicionais. Mais tarde, a África do Sul se uniria ao grupo. Em julho de 2014, na cúpula dos BRICS na cidade de Fortaleza, foi criado o Novo Banco de Desenvolvimento que ficaria conhecido como o banco dos BRICS, com o objetivo de complementar os esforços das instituições existentes no financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável (BATISTA JUNIOR, 2019).

apresenta também relações trabalhistas típicas de economias subdesenvolvidas (ocupadas, em sua maioria, por trabalhadores de cor preta ou parda), a exemplo dos serviços domésticos que incorporaram 6,3 milhões de pessoas no ano de 2019, correspondendo a 6,6% dos ocupados, sendo essa atividade desempenhada, em sua maioria, por mulheres, um total de 5,8 milhões e apenas 502 mil homens. Já a construção civil expõe um panorama inverso, atividade igualmente caracterizada por baixos rendimentos e alta informalidade, com o predomínio da força de trabalho masculina, 6,6 milhões de homens e somente 270 mil mulheres.

A conjuntura predominantemente desfavorável para o crescimento econômico e para a demanda das famílias, agravada a partir de 2015, trouxe impactos negativos para o mercado de trabalho no país que, em geral, é caracterizado por baixas remunerações, elevadas desigualdades entre grupos de população ocupada, altas taxas de informalidade e marcante diferença entre os setores produtivos. As taxas de desocupação e de subutilização indicam forte crescimento de 2015 a 2017, demonstrando que parte do contingente, que ingressou na força de trabalho ou que estava empregada, passou a compor a população desocupada ou subutilizada. Já o nível de ocupação, que equivale ao número de pessoas ativas da população em idade produtiva, registrou queda a partir de 2015, apresentando oscilações até 2019 (IBGE, 2020c).

Jessé Souza (2017) no livro intitulado *A Elite do Atraso*, vem demonstrar que é preciso compreender a escravidão como a semente da sociedade brasileira, além da importância de entender como ela criou uma singularidade excludente e perversa, uma sociabilidade que tendeu a se perpetuar no tempo, porque nunca foi exposta nem criticada. Compartilhando esse pensamento, Batista Junior (2019) analisa que, superar a servidão ou a escravidão, é um processo longo e doloroso. A escravidão no Brasil foi legalmente abolida em 1888, mas seus traços e traumas perduram até hoje, sob diversas formas: o trabalho precário, a escravidão disfarçada no meio rural e os vendedores ambulantes, entre outras.

Corroborando esse pensamento, Chaui (2004) ressalta que,

conservando as marcas da sociedade colonial escravista, ou aquilo que alguns estudiosos designam como 'cultura senhorial', a sociedade

brasileira é marcada pela estrutura hierárquica do espaço social que determina a forma de uma sociedade fortemente verticalizada em todos os seus aspectos: nela, as relações sociais e intersubjetivas são sempre realizadas como relação entre um superior, que manda, e um inferior, que obedece. [...]. O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, [...]. As relações entre os que se julgam iguais são de 'parentesco', isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e entre os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma do favor, da clientela, da tutela ou da cooptação. Enfim, quando a desigualdade é muito marcada, a relação social assume a forma nua de opressão física e/ou psíquica. (CHAUI, 2004, p. 89)

Como se sabe, na sociedade escravagista, do período colonial brasileiro, o poder e a propriedade dos senhores de engenho e dos comerciantes eram alimentados pelas lavouras, principalmente as de açúcar e café, os trabalhadores pobres, e o tráfico dos africanos escravizados. "Era uma riqueza construída ao custo do empobrecimento da grande maioria da população" como nos diz Walter Fraga Filho (1996, p. 22). A condição dos homens e das mulheres livres que viviam de atividade braçal, como carregador, servente, lavadeira, ganhadeiras, vendedores de frutas e doces era muito semelhante àquela dos negros e negras escravizados e escravizadas.

Ivo (2008) revela que, durante séculos, o regime escravagista não permitiu a formação de um mercado de trabalho, o homem livre não tinha ocupação fixa, as oligarquias rurais resistiam à formação de pequenas propriedades agrícolas. As elites associavam a imagem de não proprietários à preguiça, à vadiagem, à incapacidade para o labor, encobrendo, assim, a tendência de tratá-los com o mesmo rigor dispensado aos cativos, sendo esse o motivo da recusa dos homens pobres para não se submeterem ao trabalho nas grandes fazendas.

As mudanças começaram com a chegada da família real ao Brasil, em 1808, quando passou a vigorar um controle sobre a economia e o mandonismo privado dos senhores dos engenhos. O poder passou do campo para as cidades. Houve a transição do centro financeiro de Salvador para o Rio de Janeiro, em função da decadência da cultura da cana-de-açúcar, o incremento da lavoura do café e a extração de minérios, além da chegada dos trabalhadores imigrantes. As transformações econômicas consolidaram-se com a abertura dos portos e o início de um mercado capitalista-comercial, atraindo estrangeiros de várias partes do mundo, como os alemães que

instalaram as primeiras cervejarias, os franceses para venderem roupas e adornos para as senhoras e jovens, e os ingleses que trouxeram as primeiras máquinas. O desenvolvimento do comércio dinamiza a vida na Colônia e surgem escolas, faculdades, hospitais, jornais e bancos. Despontam os primeiros profissionais liberais, novos ofícios e profissões: médico, advogado, professor, modista, alfaiate, livreiro e importador de produtos da Europa, influenciando no consumo, nos hábitos de vestir e de falar, ou seja, no comportamento da sociedade.

Foi nessa ebulição de mudanças que a classe média nascente no capitalismo comercial progrediu com a industrialização, tendo como base principal para a sua preservação o conhecimento. Nesse contexto, Scholz (2008, p. 11) diz que “a educação e a ciência e não a posse do capital ou dos meios de produção eram os recursos fulcrais destas novas classes”. Para Souza (2018, p. 87), o “único capital ao alcance daqueles que não são proprietários. Assim, começa a se constituir uma classe que, não sendo de proprietários, também não é despossuída”, pois

o capitalismo não implica apenas a valorização do capital econômico. O próprio dinamismo da atividade econômica no capitalismo depende do aproveitamento sistemático da técnica e da ciência, ou seja, do conhecimento. É isso que torna o capitalismo dinâmico e produtivo. [...]. Não existe nenhuma atividade ou função, no âmbito do mercado ou do Estado, que possa ser exercida sem conhecimento técnico específico. (SOUZA, 2018, p. 87)

Referente à estrutura econômico-social do Brasil, Ianni (1966) salienta a transformação na segunda metade do século do século XX, quando surgiram novas atividades econômicas, quebrando a hegemonia dos fazendeiros. A partir desse momento, torna-se incompatível a coexistência de uma economia de mercado e a manutenção do trabalho de pessoas escravizadas. Em 13 de maio de 1888, foi promulgada a Lei Áurea, assinada pela Princesa Isabel, filha de D. Pedro II, que revogou a escravidão no Brasil, porém os ex-cativos não foram integrados, de imediato e amplamente, no sistema capitalista que se formou no país. Tiveram que ser vencidas várias etapas para serem aceitos e procurados como trabalhadores, pois eles não estavam preparados para vender a sua força de trabalho, nem os empresários estavam preparados para comprá-la. Na formação do capitalismo brasileiro, o negro foi

desconsiderado, em benefício da mão de obra do imigrante. Assim, são os libertos que formarão o exército dos desocupados, dos sem-trabalho, ficando à margem das atividades produtivas, ocupando as piores funções.

Segundo Ianni (1966),

com a liberdade a sociedade brasileira largou o negro ao seu próprio destino, deitando sobre seus ombros a responsabilidade de reeducar-se e transformar-se para corresponder os novos padrões e ideias de homens, criados pelo advento do trabalho livre, do regime republicano e do capitalismo. (p. 19)

A abolição da escravatura e a imigração dos trabalhadores estrangeiros resultaram em mudanças no mercado de trabalho. As elites brasileiras, além de almejar suprir o mercado com a força de trabalho livre e barata, desejavam o embranquecimento da população, visando a uma mão de obra disciplinada e produtiva, rejeitando a força de trabalho africana e de algumas etnias asiáticas, com predileção à dos países da Europa. Por isso, quando a oferta de “braços” foi mais elevada que o quantitativo de postos de trabalho, os negros ficaram em último lugar.

Chauí (2004) salienta que a imigração atendia ao interesse da elite que, inspirada no naturalismo evolucionista e no positivismo, rejeitava o nativismo romântico que eclodia na época. O brasileiro era considerado uma gente inferior e, para evitar a degeneração da nova “raça” mestiça, era preciso promover seu embranquecimento, estimulando o deslocamento de europeus para a colônia. Nas fábricas e em estabelecimentos artesanais, houve maior absorção do imigrante, os negros ficaram à margem, viveram nas cidades, mas não progrediram com elas. A transformação do regime escravista para o trabalho livre, não implicou mudanças nas condições econômico-sociais de produção e de repartição na comunidade. O domínio da sociedade continuou nas mãos dos proprietários dos meios de produção, antigos donos de negros e negros cativos.

A autora (2004) ainda acrescenta que a integração dos forros requereu transformação na avaliação moral, sem a qual não se teria formado o trabalhador livre. Assim, lentamente, o negro foi sendo incluído na sociedade, porém de forma precária e

estigmatizada¹². A urbanização deteriorou ainda mais a vida dos ex-cativos. O abandono da população liberta sem ajuda pode ser comparado a uma condenação eterna, homens e mulheres foram jogados dentro de uma nova ordem social para a qual não foram preparados. Na prática, a comida ficou mais escassa e a moradia piorou; essa nova realidade os fez temidos e rotulados de criminosos, um aspecto da desigualdade que ainda permanece. Os negros passaram a ser considerados perigosos, sofrendo repressão violenta da polícia, coerção permitida pelas classes dominantes, visando higienizar as cidades.

O Brasil passou por um lento processo de transição do trabalho de homens e mulheres escravizados e escravizadas para o trabalho livre, que começou a ser implantado, inicialmente, como já citado, com a imigração europeia. Sobre isso, diz Medeiros (2005, p. 180): “trabalhadores livres brasileiros já preenchiam, desde a escravidão, determinadas funções nas fazendas cafeeiras, no entanto, tais funções não correspondiam propriamente ao trabalho produtivo na lavoura”. Como nos esclarece Silva (2017), essa mão de obra era majoritariamente de homens, negros, mestiços e brancos pobres, sobre os quais recaía o peso da discriminação racial, da inferioridade e da incapacidade. Ocupavam um lugar marginal no mercado de trabalho, constituíam uma espécie de reserva de mão de obra, pois o caráter eventual de suas tarefas forçava a itinerância no trabalho de uma fazenda a outra.

Medeiros (2005) destaca que as primeiras tentativas visando à introdução do labor livre, com a utilização de mão de obra dos imigrantes, foram iniciativas dos senhores de engenhos, que davam preferência para as famílias patriarcais e trabalhadores de lavoura, sendo a família inteira responsável pela produção. Silva (2017, p. 555) salienta que “na lavoura cafeeira, a pessoa a partir dos 12 anos, homens ou mulheres, já era considerada ‘de trabalho’”. Silva (2017) ainda pontua que o incentivo da imigração ganhou força após 1884-1886, quando o governo brasileiro passou a subsidiar as viagens. Para os trabalhadores, a emigração foi uma forma de

¹² Segundo Goffman (2008, p. 11) os gregos criaram o termo estigma para se referirem a sinais corporais com os quais se procurava evidenciar alguma coisa extraordinária ou mau sobre o status moram de quem os apresentava. Mas o termo estigma, passou a ser utilizado em referência a um atributo profundamente depreciativo (p. 13).

resistência ao processo de proletarização em seus países, à perda de terras; fugiam do desemprego e eram motivados pela manutenção de atividades de bases familiares.

No sistema inicial de parcerias, Medeiros (2005) explica que os fazendeiros financiavam a viagem e forneciam os primeiros mantimentos até que as famílias pudessem produzir. Os imigrantes, além de arcarem com os custos das passagens, ainda adquiriam provisões com preços muito elevados nos armazéns da própria fazenda, aumentando o seu endividamento, o que provocava descontentamento com as más condições de vida e trabalho. Era estabelecida pena de prisão aos trabalhadores que rompessem com termos do contrato. As respostas foram as fugas, em que as famílias deixavam as lavouras e as dívidas para trás. Já os proprietários se queixavam da indisciplina dos europeus, do uso de bebidas, da recusa a cumprirem ordens que não estavam em contratos e da ineficácia no trabalho. Assim, a culpa pelo fracasso do sistema de parceria foi atribuída aos lavradores.

A autora ressalta que o sistema de parceria não obteve êxito, deixando agricultores descontentes e os grandes proprietários de terra insatisfeitos com as primeiras experiências com o trabalhador imigrante. Os fazendeiros que mantiveram os colonos em suas fazendas, abandonaram os antigos contratos de trabalho, implementando o sistema de locação de serviços, também conhecido por ajuste ou ainda empreitadas. Pagava-se um preço fixo pela produção por alqueire de café ou se estabelecia uma remuneração mensal ao camponês, porém os salários continuavam muito baixos. Aos poucos, a parceria e os contratos de locação tornaram-se cada vez menos frequentes, sendo substituídos pelo colonato, que era um sistema misto de remuneração por tarefa e por produção.

Medeiros (2005) ainda analisa que o abandono das fazendas foi uma forma de luta dos trabalhadores; os imigrantes fugiam das péssimas condições de vida e de trabalho nos cafezais e da violência, como o controle opressivo sobre a vida social, a violação dos direitos de ir e vir, as ameaças, os maus tratos e os espancamentos, práticas aplicadas aos negros cativos que, muitas vezes, foram usadas contra eles, contribuíram para o fracasso dos acordos de trabalho. Enquanto alguns imigrantes se repatriaram, outros partiram à procura de melhores condições de vida em outros centros urbanos e até em outros países, a exemplo da Argentina.

Em 1929, com a crise internacional, a produção de café foi bastante atingida. Na época, o café era responsável por 70% do PIB do país, o que favoreceu a dinamização da agricultura e de outros setores da economia, como a pecuária e a indústria, quebrando a hegemonia da produção cafeeira; no entanto, estavam pendentes a regulação do trabalho e o enfrentamento da questão social, até então, vistos como questão de polícia pelo governo.

A modernização agrícola provocou a expulsão dos trabalhadores do campo para a cidade. Nos centros urbanos, o avanço do setor industrial absorveu uma parcela dessa mão de obra, mas as condições de trabalho nas fábricas não divergiram das apresentadas no campo. Behring e Boschetti (2007) destacam que, na metade do século XIX, os trabalhadores reagiram às condições de labor extenuantes a que eram submetidos com a extensa jornada de trabalho e à exploração da atividade de crianças, mulheres e idosos, em ambientes inadequados e em péssimas condições de higiene. Além de receberem salários baixíssimos, não existia uma legislação trabalhista que os protegesse da exploração dos patrões. A luta de classe irrompeu, expondo a questão social: a luta dos trabalhadores com greves e manifestações em torno da jornada de trabalho e também sobre o valor da força da mão de obra. As estratégias burguesas para lidar com a pressão dos trabalhadores foram desde a requisição da repressão direta pelo Estado, até as concessões na forma das legislações fabris.

A partir do século XX, duas décadas após o término do regime escravagista, os trabalhadores sob a influência dos imigrantes, que trouxeram ares dos movimentos anarquistas, socialistas e comunistas já consolidados na Europa, reivindicaram direitos trabalhistas e proteção social, e formaram os primeiros sindicatos, inicialmente na agricultura e indústria, estendendo-os aos demais trabalhadores, a partir de 1907.

Para Giuliani (2017),

irrompe na vida política brasileira a atuação sindical, determinadas categorias profissionais destacam-se, como burocratas civis e militares, os trabalhadores dos arsenais da marinha, ferroviários, os trabalhadores da imprensa nacional. São eles que formulam as primeiras pautas reivindicatórias: fixação da jornada de trabalho, repouso semanal, férias anuais, assistência médica em caso de acidentes de trabalho, condições apropriadas de higiene na empresa. (p. 641)

A legislação social no Brasil só foi regulamentada como questão política, a partir da organização e mobilização da classe trabalhadora. Behring e Boschetti (2007, p. 106) salientam que, entre “os anos de 1930 e 1943, podem ser caracterizados como os anos de introdução da política social no Brasil”. Antes desse período, a proteção era restrita basicamente aos cuidados da família, das instituições confessionais e da polícia.

Sposati et al. (1987) ressaltam que

até 1930 [...] a pobreza [...]. Quando se insinuava como questão para o Estado, era de imediata enquadrada como ‘caso de polícia’ e tratada no interior de seus aparelhos repressivos. Os problemas sociais eram mascarados e ocultados sob forma de fatos esporádicos e excepcionais. A pobreza era tratada como disfunção pessoal dos indivíduos. A competência cotidiana para cuidar de tal ‘fenômeno’ era colocada [...], para organismos atrelados às igrejas de diferentes credos. O Estado se insinuava nesta rede enquanto agente de apoio, um tanto obscuro, ou de fiscalização. (p. 41)

É importante destacar que as primeiras leis e políticas voltadas para área social foram implementadas no Governo Vargas, mas tiveram como principal objetivo atender os empregados dos setores estratégicos, cobertos pelo emprego formal, não alcançando o grande contingente de trabalhadores ocupados em atividades do setor informal da economia. Nesse sentido, Giuliani (2017) cita o homem do campo, que só teve acesso à Previdência, em 1971.

... o enorme contingente de produtores rurais e de trabalhadores não assalariados continua sem reconhecimento social, permanecendo fora da reciprocidade contratual e tendo de aguardar vários anos para atingir os direitos previdenciários. (p. 642)

Nesse período, foi criado o Ministério do Trabalho, com o lançamento da carteira de trabalho e o estabelecimento do salário mínimo, além da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e a expansão dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), criando, assim, a Previdência Social. Também na Educação, foi inaugurado o Ministério da Educação e Saúde Pública e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial; iniciou-se a Política Nacional da Saúde, ocorrendo, também, o incremento da saúde privada e filantrópica. No que se refere à assistência social, foi criado o Conselho Nacional de

Serviço Social (CNSS), que nem chegou a se constituir de fato, pois suas atribuições passaram a ser exercidas pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada com a função de atender às famílias dos pracinhas que serviram na segunda guerra mundial.

A partir da década de 1950, o país passou por um processo de expansão industrial e crescimento urbano, com investimento do Estado nas áreas social e econômica, o que possibilitou o acesso de uma boa parcela da população ao trabalho formal. “Democracia e participação eram ideais fortalecidos nos discursos políticos. Em geral, ampliaram-se aos brasileiros as possibilidades de acesso à informação, lazer e consumo” (PINSKY, 2017, p. 608). No entanto, é importante destacar que a formação desse mercado de trabalho deixou de fora a maioria da população ocupada em atividades consideradas como subemprego e, posteriormente, como setor informal até 1988, com a promulgação da Constituição Federal.

As desigualdades e os problemas sociais ampliaram as demandas e os conflitos terminaram levando a um colapso da democracia, com a instauração de uma ditadura militar em 01 de abril de 1964 e que durou até 15 de março de 1985, estendendo-se por pouco menos de 21 anos. Os sucessivos governos militares enfraqueceram a organização dos trabalhadores e limitaram o acesso à cidadania, impondo o que Giuliani (2017, p. 642) chama de “cidadania em recesso”. O regime autoritário realizou medidas impopulares, como repressão aos sindicatos, controle dos salários dos profissionais, interferência na justiça do trabalho, afastamento dos empregados e empregadores do controle público da administração e da gestão do Instituto Nacional da Previdência Social. Entretanto, buscando o apoio das camadas populares, lançaram programas de alfabetização, de assistência médica e de moradia.

A mobilização da sociedade, exigindo a democratização do país cresceu na década de 1970; sindicatos, movimentos sociais urbanos e rurais, intelectuais, estudantes e uma parcela da Igreja convergiram suas reivindicações por mudanças nas relações de trabalho, melhores salários e condições de vida da população. Para Sposati et al. (1987), “o social torna-se campo de reivindicação coletiva onde os segmentos espoliados se manifestam e exigem um novo direcionamento das propostas sociais”. (p. 21)

Giulani (2017) ainda salienta que

o frutífero diálogo entre organizações sindicais e movimentos populares, leva a importantes inovações nas formas de mobilização dos trabalhadores: difunde-se o uso de abaixo-assinados, passeatas, manifestações nas comunidades, audiências e diálogos diretos com os poderes públicos, prefeituras, secretarias de administração municipal, estadual e até federal. (p. 643)

Na década de 1980, surgiram os primeiros sinais do fracasso do modelo econômico implantado pela Ditadura, ficando conhecida como a “década perdida” por causa do esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado no Brasil, o crescimento da dívida externa, a desaceleração da economia, o aumento da inflação, desemprego, expansão do exército industrial de reserva e da vulnerabilidade social de grande parte da população. A crise dos governos militares e a mobilização da sociedade civil organizada culminaram na campanha pelas “Diretas Já” e, após as eleições, foi convocada a Assembleia Constituinte, promulgando a Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, estabelecendo, tardiamente no país, um padrão público universal de proteção social, por meio da seguridade social, formada pelas Políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social.

A Política de Saúde foi decretada como direito universal, a Previdência Social de caráter contributivo e a Assistência Social para garantir a todos os que dela necessitarem proteção, sem contribuição. No Brasil, e em praticamente todos os países da América Latina, as diretrizes bismarckianas predominam na Previdência Social e as Beveridgianas orientam a Política de Assistência Social, nos programas de distribuição de renda, e na Política de Saúde no sistema público de saúde, o que faz com que a seguridade social fique entre o seguro e a assistência (BOSCHETTI, 2012).

No entanto, os objetivos propostos não se consolidaram, tendo como exemplo a Política de Assistência Social que foi regulamentada cinco anos depois pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, nº. 8742, de 07 de dezembro de 1993), política que, pelo seu histórico de caridade, ainda tem dificuldade para se estabelecer. De fato, como coloca Sposati (1999, p. 94), “as políticas de proteção garantem a cobertura das

vulnerabilidades, a redução de riscos sociais e defendem um padrão básico de vida. É preciso entender que proteção social não é assistencialismo”.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), aprovaram a Política Nacional de Assistência Social (PNAS)¹³, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)¹⁴ visando integrar o Governo Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios na defesa do direito à renda, à segurança alimentar e à assistência social, levando em conta a proteção às pessoas, às suas circunstâncias e à família – o seu primeiro núcleo de apoio –, permitindo conhecer as suas necessidades, mas também os recursos de cada domicílio. A nova concepção de assistência social tem como objetivo o desenvolvimento humano, social e não só a provisão de carências. O avanço depende da distribuição dos acessos a bens e recursos, implicando o desenvolvimento das famílias e dos indivíduos. A família e os seus membros passam a ocupar o centro das suas ações, a partir do seu território de vivência, com prioridade para aqueles que apresentem fragilidades, vulnerabilidade e presença de vitimizações entre seus membros (BRASIL, 2005).

Nos anos de 1990, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a LBA foi dissolvida pela da Medida Provisória nº. 813 em 01 de janeiro de 1995, sendo substituída pelo Programa Comunidade Solidária (PCS), em detrimento do estabelecido na Lei Maior. Para Pereira (2008, p.172), “[...] o Comunidade Solidária acabou por reeditar ações assistencialistas da Legião Brasileira, fruto da era Vargas, [...], e desconsiderou determinações constitucionais”. No que diz respeito à configuração das

¹³ A política de Assistência Social divide-se em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial: a proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e fragilização de vínculos afetivos. Já a proteção social especial de média e alta complexidade deve priorizar serviços de atendimento de famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social por causa de abandono, maus tratos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, trabalho infantil, cumprimento de medidas socioeducativas. No caso da população em situação de rua privilegia serviços que possibilitem organização de um novo projeto de vida (BRASIL, 2005).

¹⁴ O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira (BRASIL, 2005).

políticas sociais brasileiras, Sposati et al. (1987) ressaltam que não se consolidaram como direito, prevalecendo o seu caráter assistencial, deixando longe os critérios de uniformização, universalização e unificação em que se baseiam as propostas do Welfare State. Em contraposição à universalização, foram implementadas medidas seletivas, como forma de acesso das demandas sociais.

No que se refere à implementação da Seguridade Social no país, Ivo (2017) nos diz que ocorreu na contramão das tendências internacionais de desregulação do Estado de Bem-Estar Social e liberalização dos mercados, configurando uma incompatibilidade política entre o reconhecimento de direitos políticos, civis e sociais obtidos com a Carta Magna de 1988 e a reestruturação do Estado, o que leva ao retrocesso dos direitos sociais e políticos e ao descrédito nos setores públicos.

No mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, o Brasil aderiu às políticas neoliberais, agravando o instável cenário social já existente no país, a partir das reformas orientadas pelas economias centrais e organismos internacionais, com base nas propostas do Consenso de Washington¹⁵ que, segundo Silva (2013),

definiu e popularizou os princípios neoliberais que se tornaram hegemônicos para toda a América Latina. Entre estes; o ajuste fiscal e monetário; a redução dos gastos sociais; privatização; controle das contas públicas; desregulamentação; abertura dos mercados internacionais, tudo orientado pelo princípio da eficiência econômica e pelo pressuposto de que essas medidas dariam sustentabilidade financeira ao Estado e possibilitariam o crescimento econômico e a equidade social. (p. 25)

O presidente Luís Inácio Lula da Silva, sucessor do ex-chefe de Estado Fernando Henrique Cardoso, em seu governo, entre outras medidas, extinguiu o Programa Comunidade Solidária, rearticulou o Conselho Nacional de Assistência Social, centralizou as ações referentes à Assistência Social no Ministério do

¹⁵ “Consenso de Washington foi um termo cunhado pelo economista inglês John Williamson, em 1989, e sistematizado por ele, em 1993, em seminário financiado, realizado em Washington, pelo governo norte-americano com a finalidade de ditar os princípios que deveriam guiar o processo de ‘ajuste estrutural’ político-econômico ao novo capitalismo global. Essa iniciativa contou com apoio do Fundo Monetário Internacional – FMI, do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e do Tesouro dos Estados Unidos” (SILVA, 2013, p. 25).

Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), além de aprovar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), implantando no país o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que é um “sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira” (BRASIL, 2010, p. 82).

Segundo Ivo (2008),

Essa transição da assistência social dá um salto de qualidade, [...], na medida em que transpõe a assistência social para o campo das políticas públicas. Isso não significa que ela prescindida da rede privada, mas essa relação passa agora a ser regulamentada e regida pelo controle social. (p. 168)

Na gestão do Presidente Lula, os estudos realizados pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2012) evidenciaram que as políticas adotadas pelo governo ao longo do seu mandato, como a manutenção das taxas de inflação baixa, política de valorização do salário mínimo, programas de transferência de renda, expansão do crédito, aumento do trabalho formal e investimento público impulsionaram o desenvolvimento social do país. Mas o Brasil não alcançou a almejada sociedade salarial, pois, segundo Borges (2016),

Ao contrário dos países centrais, que vivenciaram a experiência do pleno emprego e do Estado do Bem-Estar Social, a economia brasileira nunca foi capaz de incorporar sequer a metade da força de trabalho disponível para ser explorada pelo capital, resultando em um mercado de trabalho heterogêneo, com elevadas taxas de desemprego aberto e oculto, com leque salarial amplo e predominância dos baixos salários, largos espaços dominados pela informalidade e que, por consequência, funciona permanentemente sob a pressão de uma oferta abundante de trabalhadores. (p. 715)

No período de 2004-2008 a economia brasileira combinou crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e aumento da renda domiciliar per capita. Para Ivo (2018), esse foi o resultado do êxito das políticas de inserção social pela melhoria da renda, que não foi apenas uma consequência do Programa Bolsa Família, mas da combinação dessa com políticas Keynesianas, da formalização do mercado de trabalho, aumento do

salário mínimo e acesso ao crédito, atuando sobre as antigas causas da desigualdade. A partir do segundo semestre de 2008, o Brasil passou por uma breve recessão devido à crise mundial que atingiu países europeus e os Estados Unidos, voltando a crescer em 2010.

O Presidente Lula, apesar do cenário econômico apresentado pelo país, elegeu a sua sucessora a presidenta Dilma Rousseff. Em 2014, embora o país estivesse passando por uma forte crise, a presidenta Dilma foi reeleita, mas não concluiu o seu segundo mandato, pois foi destituída por um golpe de Estado parlamentar, judicial e midiático, numa articulação que envolveu interesses nacionais e interesses geopolíticos dos Estados Unidos, além do grande capital financeiro globalizado em busca de novos espaços para a espoliação (BORGES, 2016). “Um impeachment¹⁶ vendido como solução para a crise e, desde então, um país dedicado a jogar fora, junto com a água suja do banho, o bebê e a bacia”, analisou Laura Carvalho (2019, p. 11). E, ainda, acrescenta que

boa parte dos analistas econômicos e políticos passaram a atribuir ao conjunto de governos do PT a responsabilidade por um suposto colapso fiscal, causado pela ganância, o excesso de Estado, a distribuição de renda. Desde então, a defesa do ajuste fiscal se confundiu com a defesa de um Estado menor, que se tornou também a própria agenda de crescimento econômico. (CARVALHO, 2019, p. 94-95)

O vice-presidente Michel Temer, ao ascender ao poder, implementou “o Programa Uma Ponte para o Futuro¹⁷, que [...] já soava como um túnel para o passado”, ironiza Carvalho (2019, p. 109). E prossegue, “as propostas partiam do

¹⁶ O impeachment é um instituto legal e democrático, previsto na Constituição do país, mas é um instrumento de natureza essencialmente político. Portanto, se constitui uma arma na atual disputa política. E que ajudou a empurrar o Governo Dilma cada vez para a direita, tornando-o refém das forças mais reacionárias representadas no Congresso Nacional. O impeachment vem sendo utilizado pela direita não partidária e alguns setores da direita partidária; além de estimulado e também utilizado pela grande mídia. Faz parte da tentativa de controle do Estado pelas forças político-sociais mais regressivas e reacionárias da sociedade brasileira (FILGUEIRAS, 2020a).

¹⁷ Programa Uma Ponte para o Futuro do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sob a hegemonia do mercado, que radicalizou reformas ultraliberais, na destituição do pilar constitucional dos direitos sociais e trabalhistas, no Brasil, avançando, na sequência, na privatização dos bens naturais e públicos, em favor de corporações econômicas do mercado internacional (IVO, 2018, p. 36).

diagnóstico de que [...] os direitos adquiridos pela sociedade brasileira no período de redemocratização já não caberiam no orçamento público” (CARVALHO, 2019, p. 109).

Nesse sentido, Ivo (2004) esclarece que

a perspectiva neoliberal, parte do suposto de que é impossível a preservação das regras que orientam a política social no marco da concepção do Estado de Bem-Estar Social, dada a crise fiscal, a excessiva intervenção do Estado no mercado e os possíveis estímulos negativos que os dispositivos institucionais geram no âmbito do comportamento dos indivíduos, alimentando, supostamente, comportamentos morais indesejáveis, como ‘possível parasitismo dos trabalhadores às custas do esforço das coletividades e/ou o uso clientelístico nas transações’. Assim, a única via de retomada do crescimento da economia seria romper a articulação entre ‘emprego e proteção social’, sacrificando [...] o modelo que caracterizou a construção do Estado social. (p. 03)

O novo gestor imediatamente promoveu inúmeras medidas e contrarreformas, como a flexibilização de leis trabalhistas, com o objetivo declarado de regularizar as contas públicas, estimular a economia e criar empregos, entrega do pré-sal às multinacionais, a privatização da Embraer, e a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 95, a “PEC da morte”, que congela investimentos em políticas sociais por 20 anos, o que desorganiza a proteção social no país. É importante destacar que essa medida nunca foi adotada em nenhum lugar do mundo.

Carvalho (2019) ressalta que, na prática, a PEC 95 significou o abandono do princípio fundamental que norteou essas vinculações desde 1934, ou melhor dizendo, enquanto o país não alcançar os níveis adequados de qualidade nas áreas da educação e da saúde pública, eventuais aumentos na receita com impostos devem ter uma parcela mínima destinada para esses serviços. Segundo Oliveira (2018, p. 66), “políticas antirreformas sociais, antirregulacionista, antidireitos do trabalho e direitos sociais em geral que marcam o neoliberalismo”.

No que se refere ao ajuste fiscal, Filgueiras (2020c) esclarece que

o seu papel não é ‘sanear’ as finanças públicas, como foi no passado, quando o padrão de desenvolvimento era hegemônico pelo capital industrial. Esse tipo de política não tem mais essa função nem capacidade, seu papel é garantir a transferência permanente de recursos públicos e de renda das atividades produtivas para a

especulação financeira, da população em geral para os mais ricos. [...]. O ajuste tem, claramente, um caráter de classe: é uma escolha a favor do capital, em especial do capital financeiro, e dos mais ricos; e contra os trabalhadores, em especial seus segmentos mais fragilizados. (p. 979-980)

O atual chefe de Estado, Jair Messias Bolsonaro, dá continuidade ao programa do governo anterior, promovendo a defesa da prática de tortura e homenagem a torturadores; ataque à ciência, às instituições do Estado como o Supremo Tribunal Federal (STF), ao Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e à investida contra a cultura como, por exemplo, o desmonte da Agência Nacional do Cinema (ANCINE); agressão à Imprensa; estímulo à violência contra os povos originários, quilombolas, mulheres e grupos ou contingentes LGBTQIA+¹⁸; incitação ao desmatamento da Amazônia e do pantanal; omissão na apuração do derramamento de petróleo no litoral que atingiu as praias do nordeste e sudeste do país; privatização das empresas estatais como a Petróleo Brasileiro S. A. (PETROBRÁS); corte na verba destinada as universidades públicas e tentativa de privatizá-la, por meio do “FUTURE-SE” proposta apresentada pelo Ministério da Educação (MEC); campanha de desmoralização da escola pública com a intenção de impor o projeto autoritário “Escola sem Partido”; reformas da previdência social; criminalização dos movimentos sociais e a extinção dos conselhos de participação e controle social em todas as áreas, além de propor uma reforma administrativa contra o servidor público, que defende a redução do contingente e do salário. No plano internacional, alinhamento subserviente ao governo de Donald Trump, ex-presidente dos Estados Unidos.

Além disso, essas medidas ampliaram e agudizaram o desemprego¹⁹, que já atinge 14,6 milhões de pessoas no país, somados aos 5,9 milhões de desalentados²⁰

¹⁸ LGBTQIA+: Sigla política para identificar Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais ou Transgêneros, Queers, Intersexuais, Assexuais e demais diversidades.

¹⁹ Desempregado se refere às pessoas com idade para trabalhar (acima dos 14 anos) que não estão trabalhando, mas estão disponíveis e tentam encontrar trabalho. (IBGE, 2020b).

²⁰ Desalentados são as pessoas que gostariam de trabalhar e estariam disponíveis, porém não procuraram trabalho por acharem que não encontrariam. Em 2019, assim como em 2018, 96,0% da força de trabalho potencial não realizou busca por trabalho. Nesse grupo, dois motivos sobressaíram: entre os

(IBGE, 2020b), deixando um grande número de trabalhadores desprotegidos, responsabilizando os indivíduos e as suas famílias pelo enfrentamento da deterioração das condições de vida. Na análise do economista Batista Junior (2019),

as eleições de 2018, e não só para presidente, abriram as portas para um Brasil primitivo, ignorante e ressentido. E colocaram no poder um governo que, dando sequência às políticas de Temer, e radicalizando-as, pratica um entreguismo quase sem disfarces, agora amparado pelo voto. A subserviência das políticas econômica e externa do governo brasileiro se torna tão chocante, tão explícita que a reação a ela deveria ser rápida e fulminante. (p. 31)

Para Laura Carvalho (2019),

em uma sociedade como a nossa, que nunca deixou de estar entre as mais desiguais do mundo, a opção por medidas de redução estrutural da rede de proteção social, em vez da via da tributação mais justa e do fortalecimento do Estado de bem-estar social, reforça uma abordagem exclusivista e punitivista da marginalidade social. (p. 160)

A autora ainda pontua que

A proteção aos mais vulneráveis sempre pode caber no Orçamento, mas o genocídio jamais caberá na civilização. Enquanto a insustentabilidade do sistema previdenciário em meio à elevação da expectativa de vida for vista pela maioria como mais dramática do que a insustentabilidade de um sistema penitenciário em meio à produção de um número cada vez maior de excluídos, estaremos condenados à barbárie. (p. 160)

O país, historicamente, apresenta incapacidade de integrar o conjunto da população, aprofundando o declínio das conquistas sociais. Conforme Pereira (2012), essa ambiguidade confere ao Brasil o título de nação não propriamente pobre, mas injusta, ou campeã de desigualdades. Nesse sentido, dados do IBGE (2020c) revelaram que em 2019, 39,3 milhões de pessoas estavam ocupadas nas cinco modalidades que constituem o trabalho informal, como empregado e trabalhador doméstico sem carteira assinada, trabalho por conta própria e empregador não contribuintes para a Previdência Social, e trabalhador familiar auxiliar, o que representou 41,6% da população ocupada.

homens, 45,0% apontaram como principal motivo não haver trabalho na localidade; entre as mulheres, a mesma razão representou 35,1% das respostas, mas ter que cuidar de afazeres domésticos, dos filhos ou outros parentes também se destacou com 21,3% (IBGE, 2020b).

Ivo (2008) esclarece que

Diferentemente de outros países e regiões, a pobreza absoluta, no Brasil, não resulta da insuficiência da riqueza nacional para garantir o mínimo indispensável aos seis cidadãos. Ao contrário, o Brasil apresenta um produto interno que o aproxima de países de desenvolvimento capitalista avançado, o que significa que os seus índices de pobreza absoluta são incompatíveis com o padrão de produção de riquezas e com o desenvolvimento geral da sociedade brasileira. A questão da pobreza aparece, então, no Brasil, como efeito da desigualdade econômica e social, e, portanto, como questão política, já que interfere sobre as condições da justiça redistributiva do país. (p. 24)

A sociedade brasileira apresenta diferentes formas de desigualdades, herança de uma sociedade escravista e reflexos mais imediatos de um conjunto de fatores, como o analfabetismo, precarização e instabilidade no trabalho, desemprego e concentração de renda, somado ao ajuste econômico imposto pelo ideário neoliberal, que influenciou negativamente as políticas sociais, provocando o agravamento da exclusão e da pobreza. Ivo (2008) analisa que a pobreza constitui um fenômeno estrutural de massa e não uma questão residual ou emergente, e está também associada à dificuldade de acesso aos serviços sociais.

Souza (2017) salienta que, na atualidade, os afrodescendentes e os pobres ainda são percebidos pelas classes mais abastadas como contraventores da ordem social, sofrendo violenta repressão por parte dos prepostos das instituições públicas, principalmente dos agentes da área de segurança pública. As classes excluídas de tal maneira, presentes na sociedade, são um modo de continuidade da escravidão e ataque contra a população vulnerável. No Brasil, a grande maioria dos segmentos populares não passou apenas pela situação de abandono, eles foram explorados e vítimas de todo tipo de preconceito, desde a época da escravatura até os dias atuais. O autor ainda frisa que a suposta virtude da sensibilidade e a distinção meritocrática separam as classes superiores das classes populares na Europa como em todo lugar, mas o que lá não se tem é a divisão entre gente e não gente, típica de países com passado de servidão e que nunca renegaram essa herança.

Para o autor, a nação que não possibilita o acesso dos seus cidadãos à educação e ao trabalho produtivo, cria-se uma classe de subumanos, que podem ser explorados e massacrados, sem provocar qualquer comoção na coletividade. Ao

contrário, celebra-se o ocorrido como higiene da sociedade, a eliminação de pessoas que não estão “integradas de forma ideal”. A exemplo dos homens e das mulheres que se encontram em situação de rua, o seu extermínio é naturalizado pela comunidade em geral, tendo em vista os números alarmantes de homicídios e execuções praticadas por agentes de segurança pública e a própria sociedade contra essa população. Conforme Silvio Almeida (2018, p. 148-149), “não existe e nem nunca existirá respeito às diferenças em um mundo em que pessoas morrem de fome ou são assassinadas pela cor de sua pele”.

2.2 A TRAJETÓRIA PORTUGUESA

Como se sabe, Portugal está localizado na Europa, o denominado velho mundo, e que, por um longo tempo, foi o centro econômico do planeta e atualmente possui uma economia ancorada principalmente na agropecuária, mineração e no turismo. Em 1993, Portugal e outros países constituíram um grande bloco econômico e político a União Europeia (UE), formado por 28 deles²¹. Essa coalização permitiu a adoção de uma única moeda – o euro –, e a livre circulação de bens e mercadorias entre os Estados-Membros.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros destaca que Portugal²², oficialmente República Portuguesa, é um país da Europa meridional que ocupa uma área total de 92.212 km². A parte continental situa-se no extremo sudoeste da Península Ibérica, fazendo fronteira a norte e leste com a Espanha, e a oeste e a sul com o Oceano Atlântico. O território lusitano inclui ainda duas regiões autónomas: os arquipélagos da Madeira e dos Açores. Em relação à população, atualmente possui 10,28 milhões de

²¹ Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, República Tcheca, Romênia, Suécia.

²²Ministério dos Negócios Estrangeiros. Disponível em: <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/>. Acesso em: 25/ de abr./2020.

habitantes e uma densidade demográfica de 115,4 habitantes/km², com uma maior concentração populacional na faixa litoral.

A fundação de Portugal data de 1143, ano da celebração do Tratado de Zamora. A aliança assinada entre D. Afonso Henriques, primeiro rei de Portugal, e Afonso VII de Leão e Castela, reconheceu o decreto jurídico do país como reino independente. Em 1179, esse estatuto foi confirmado pelo Papa Alexandre III. O infante D. Henriques, também conhecido como “Henrique, o Navegador”, foi o principal obreiro dos descobrimentos, as caravelas portuguesas cruzaram os mares, fazendo uso dos melhores conhecimentos científicos e práticos da época. Em 1498, Vasco da Gama descobriu o caminho marítimo para as Índias, e em 1500, Pedro Álvares Cabral ancorou no Brasil. Os portugueses chegaram ainda a Oman (1508), à Malásia (1511), a Timor (1512), à China (1513), e ao Japão (1543), conquistaram terras, acumularam riquezas e trouxeram para a Europa coisas jamais vistas. O pequeno reino converteu-se no maior império do mundo. No país, juntavam-se sábios e mercenários, cientistas e pintores, comerciantes e poetas, escravos e príncipes.

No início do século XIX, as tropas de Napoleão invadiram Portugal e a corte se mudou para o Brasil, a fim de assegurar a continuidade da dinastia. Em seu regresso ao país em 1821, 14 anos mais tarde, o rei D. João VI encontrou na nação um novo panorama político – o movimento liberal. O poder do rei não era mais absoluto e a primeira Constituição estava em vias de ser aprovada. No ano de 1826, a morte de D. João VI provocou uma crise política, e dois anos depois, em 1828, os seus filhos deflagraram a guerra civil pela disputa do trono. D. Miguel de visão tradicionalista que se opunha à Lei Maior, e D. Pedro, que defendia o liberalismo e a Carta Magna. A disputa foi decidida em 1834, com a Convenção de Évora Monte, que acabou com a guerra civil e determinou uma versão liberal e constitucional da monarquia portuguesa.

As ideias republicanas ganharam força a partir do final do século XIX. Em 05 de outubro de 1910, a República foi instaurada. D. Manuel II foi o último rei de Portugal e Teófilo Braga o primeiro chefe de Estado republicano no governo provisório. Manuel de Arríaga foi o primeiro presidente eleito da República Portuguesa. No ano 1926, após participação na primeira Guerra Mundial, deu-se o golpe militar que pôs fim à Primeira República, instaurando o regime autoritário de António Oliveira Salazar, que governou o

país durante quase meio século. Em 25 de abril de 1974, o levante dos militares portugueses, conhecido como a “Revolução dos Cravos”, derrubou o governo salazarista, devolvendo a liberdade e a democracia ao país.

Rodrigues (1999) analisa que o final do governo ditatorial, marcado pela guerra colonial que consumia e endividava financeiramente o país, deslegitimava o poder estabelecido, dissipava o crédito da população e suscitava a repulsa internacional. O regime político estava isolado, nacional e internacionalmente, e o descontentamento dos soldados e do próprio partido único (União Nacional) motivaram a busca de uma saída política. Os militares insatisfeitos com os seus soldos e com a interminável guerra colonial, destituíram o governo com o apoio da população. A ruptura proporcionou profundas mudanças sócio-políticas como dissolução dos órgãos formais de poder do regime autoritário, libertação dos presos políticos, extinção da censura oficial, prisão dos servidores da polícia do antigo governo, banimento de civis e militares mais comprometidos com o regime deposto, organização e legalização dos partidos, realizações de grandes manifestações no 1º de Maio, e a elaboração de pautas reivindicativas.

O caminho para a conquista de liberdade cívica e laboral compõe outra das áreas de transformação do Estado e sua relação com os cidadãos. A aliança do povo com o Movimento das Forças Armadas impediu a reconstrução da hegemonia da burguesia, sendo o I Governo Provisório baseado numa plataforma de compromissos, conciliando os interesses do capital financeiro e dos trabalhadores. Nesse período revolucionário, surgiu uma nova sociedade civil vigorosa, subalternizando o papel do Estado, o qual passou a sofrer forte pressão, em consequência da grande mobilização e participação popular.

A autora (1999) salienta que, na área econômica, ocorreu a quebra da relação político-social entre grupos monopolistas, latifundiários e o Governo. As Forças Armadas elegeram como prioridade a instituição de uma nova política econômica voltada para o povo português, principalmente para os menos favorecidos, e uma política social com o objetivo de defender os interesses dos trabalhadores e o aumento da qualidade de vida dos portugueses. Para isso, promoveram a reforma agrária com a expropriação de grandes latifúndios; a criação de empresas em diversos setores; a

nacionalização de bancos, companhias de seguro e grupos financeiros e o incentivo ao movimento cooperativo.

Na saúde, o Estado, além de financiador, passou a produtor de bens e serviços, introduziu a gestão democrática, com a participação dos profissionais e comunidade local e estabeleceu o Serviço Nacional de Saúde. No que se refere à segurança social, foram adotadas medidas novas e/ou melhoradas, destinadas a deficientes e inválidos, idosos, trabalhadores independentes, retornados das ex-colônias, sendo estabelecido o auxílio desemprego e pensão social de natureza não contributiva.

Rodrigues (1999) ainda explica que, na vigência do III Governo Provisório, o Programa de Política Econômica e Social teve como principal objetivo a eliminação de formas extremas de pobreza, com a garantia de um mínimo social, por meio da articulação das áreas econômica e social visando proporcionar poder de compra à grande parcela da população. Nesse período, Portugal um país de menor desenvolvimento no contexto da Comunidade Econômica Europeia (CEE) implementou uma das mais avançadas legislações sobre direitos sociais, aproximando-se do Estado-Providência. A assistência Social foi elevada de Subsecretaria para Secretaria de Estado no Ministério dos Assuntos Sociais passando a integrar o campo da segurança social, o que possibilitou a sua articulação com a Previdência. Mas, como diz a autora, “em Portugal a assistência social tem tido uma trajetória pontuada pelas dificuldades de transitar de uma prática de ajuda para uma estratégia de política social” (p. 296).

De acordo com a referida autora, no ano de 1976 foi promulgada a Constituição da República Portuguesa e a vigência do I Governo Constitucional, considerado como momento privilegiado da institucionalização de uma democracia parlamentar, iniciando um período de reorientação sociopolítica, mas que apresentava desacordos. A Carta Constitucional apontava para uma sociedade socialista sem classes e comprometendo-se com os direitos ao trabalho, ao pleno emprego, à assistência social, à proteção na saúde, à habitação, à educação e à cultura; isso tudo, além de prever a combinação da democracia representativa com a participação dos cidadãos, apontando para a criação de um Estado providência, sendo o Estado responsável por promover a igualdade entre os cidadãos, por meio da transformação das estruturas econômicas e sociais.

Já o programa do Governo Constitucional pregava a construção de uma sociedade capitalista democrática e moderna, favorecendo o processo de acumulação capitalista, revelando o antagonismo dentro do próprio Estado, repercutindo nas necessidades dos portugueses, a exemplo do aumento do desemprego, elevação dos preços para o consumidor, saldo negativo da balança comercial e a desvalorização da moeda. A pretendida recomposição da economia designava como objetivo principal o combate ao desequilíbrio externo, visto que dificultava a orientação para a construção do estado de bem-estar de evidente centralidade constitucional e fator de legitimação estatal.

A autora ressalta que o interesse português no ingresso na Comunidade Económica Europeia ganhou estímulo a partir de 1978, tema presente nos discursos dos governantes. “O apologético argumentário oficial sobre as vantagens da adesão portuguesa, deu notória relevância aos esperados ‘benefícios’ [...] baseados na ‘afluência’ das remessas de fundos, em detrimento da avaliação e do debate sobre os custos associados” (RODRIGUES, 1999, p. 246). Em 1986, ao ser concretizada a adesão à Comunidade Europeia, Portugal encontrou-se no dilema de optar entre a necessidade de alcançar padrões mais ajustados de proteção social ou as preocupações de delimitar o Estado social à sua expressão mínima. As medidas de harmonização, adotadas entre os estados membros mais antigos, passaram a ser obrigatórias para o país.

Na década de 1990, Portugal seguiu uma política económica determinada pelos critérios da União Económica e Monetária (UEM). Em 1999, integrou a Zona do Euro. A pesquisadora Maria Helena Nunes (2004), na sua obra Serviço Social e Regulação Social, ressalta que a UE constitui uma entidade supranacional reguladora de atividade económica e social, produzindo legislação que os Estados-membros aplicam em áreas diversificadas sem negociação ou intervenção daquelas. No entanto, o objetivo central da UE é a integração económica, baseada no projeto inicial do mercado comum, deixando para os países as incumbências de intervenção em relação às áreas dos direitos sociais, económicos, políticos e civis, porém exercendo influência sobre suas decisões.

A União Europeia procurou fortalecer o modelo implementado nos países mais avançados e torná-lo mais efetivo a todos os Estados-membros, apresentando resultados positivos, porém, com limitações ao adotar uma estratégia neoliberal e de interesse do mercado, aplicando critérios mais restritivos em relação à proteção social. Tal estratégia atingiu as nações menos estruturadas em relação ao sistema de bem-estar social e da cobertura dos riscos, a exemplo de Portugal que, segundo Nunes (2004), não se caracterizava como um Estado-Providência pleno e nunca chegou a estabelecer uma completa segurança econômica e social, o que se torna evidente nos riscos vivenciados por grupos sociais, pela persistência e extensão da pobreza e da exclusão social.

Boaventura de Sousa Santos (2001) corroborando essa análise, adverte que Portugal não tem um Estado-Providência e sim, uma forte sociedade-providência que supre, em parte, as deficiências da proteção social estatal, uma sociedade organizada, segundo modelos tradicionais de solidariedade. A sociedade-providência seria, então, o aparecimento das redes de relações de ajuda mútua baseadas em laços de parentesco, de vizinhança e comunitários, por meio dos quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços, segundo uma lógica de reciprocidade.

A sociedade portuguesa apresenta uma frágil proteção estatal em relação a baixos salários, bens e serviços sociais; diversidade de fontes de assistência, com a forte presença de instituições ligadas à Igreja Católica; importante presença da família na segurança dos seus membros; ambiguidade nas responsabilidades sociais entre setor público e privado, com a presença de práticas clientelistas e paternalistas. Nunes (2004, p. 70) revela que “os índices de pobreza e exclusão social, bem como a diferenciação entre os indivíduos mais pobres e os mais ricos, são dos mais elevados em Portugal, comparativamente à maioria dos outros países da União Europeia”.

Nunes (2004) analisa que a entrada de Portugal, em 1986, na União Europeia, na época Comunidade Econômica Europeia, traz um conjunto de efeitos específicos para o Estado português, que intervém diretamente na relação entre o governo e a sociedade civil, porém de maneira distinta do modelo estabelecido nos países mais desenvolvidos. A integração do velho continente trouxe a obrigação, para o país, de seguir normas comunitárias, configurando a diminuição da sua soberania. No contexto

da UE, a nação portuguesa ocupa uma posição de país semiperiférico, tornando-se mais vulnerável ao processo de globalização, que influencia diretamente na implementação de um modelo de proteção social, baseado em direitos sociais universais.

Nesse sentido, Santos (2001) adverte que a integração na UE tende a criar a ilusão de que Portugal, por integrar-se no centro, passa a ser central. Entretanto, a realidade segue um caminho diferente dos discursos. Nos últimos dez anos, a diferença entre os rendimentos nacionais, máximo e mínimo, na comunidade não se atenuou e, em relação a alguns índices, até mesmo aumentou a distância social entre as regiões mais desenvolvidas e as menos desenvolvidas da zona do euro. O modelo de progresso seguido no país tem maior potencial periférico do que centralizante, ao privilegiar setores de exportação em processo de desvalorização internacional, por exemplo, o setor têxtil.

A persistência das desigualdades sociais que se manifesta em grupos que experienciam condições de pobreza extrema e múltiplas exclusões em consequência de classe, de raça, de sexo, de orientação sexual, de religião, de etnia entre outros, tem sido fomentada em sociedade predominantemente de mercado, que rechaça um grande número de cidadãos do sistema produtivo. Esse problema fragmenta a sociedade entre os cidadãos incluídos no mercado de trabalho e os cidadãos excluídos desse mesmo mercado, sendo esses últimos considerados mão de obra dispensável e que são lançados para a invisibilidade, ao se manter como critério de integração social a inserção pelo trabalho.

Ferreira, Carolo, Pereira e Silva (2016) ressaltam que

após sete revisões constitucionais a proteção social continua a ser garantida nos mesmos termos em que foi concebida na sua génese: como um sistema de seguro social, válido para trabalhadores e para as suas famílias, em momentos em que estes se encontrem involuntariamente afastados do mercado de trabalho. (p. 06)

Em Portugal, existia um incipiente debate sobre a assistência social, mantendo traços que a configuram como não política social. A questão sempre esteve entre uma visão conservadora e uma visão progressista. No país, mesmo após a adesão à Europa

Comunitária, houve um pequeno progresso na trajetória da assistência social, ainda que insuficiente e politicamente incompleta, pois o Estado não assumiu a responsabilidade pelo financiamento, impossibilitando a sua comparação com outras políticas sociais. É comum atribuir a assistência social à visão conservadora, ocultando o seu potencial de ampliação de direitos humano-sociais. Porta de entrada para muitos cidadãos no sistema de proteção social, ela é capaz de incluir na agenda cultural e política o reconhecimento de novas necessidades humanas, ainda não traduzidas em propostas de proteção social.

Segundo Rodrigues (1999),

a tradução tardia e limitada do direito geral à assistência dos cidadãos em medidas concretizadas de política tem sido particularmente marcante no campo da assistência social, o que tem mantido esta arredada da racionalidade da implementação de direitos. Os procedimentos discricionários têm forte presença, em consonância, aliás, com versões mais emergentes e imediatistas e menos de tendência garantidora, identificando como campo exclusivo da assistência social as intervenções sobre os pobres e as situações mais agudas de pobreza. (p. 98)

No ponto de vista de uma política conservadora de segurança social, esses cidadãos, ao perderem o direito à rede de proteção social em função da exclusão do mercado de trabalho, terão direito à assistência social temporária, sujeitos à prova de recursos até a sua inclusão em uma nova ocupação. Ainda que incluídos no sistema de segurança social, correm o risco, perante a ideologia neoliberal e dominante, de serem estigmatizados, porque são vistos como devedores da sociedade ao em vez de credores dela. A lógica do favor permanece, em lugar do entendimento do direito à segurança de vida e proteção social, dentro de parâmetros de inserção estabelecidos e comuns a toda a sociedade. A visão conservadora e neoliberal define a assistência social como uma área de caridade organizada e tutelada pelo Estado, porém onde se deve investir minimamente e encorajar as iniciativas particulares e privadas, em nome da contenção da despesa pública, do incentivo ao trabalho e à gratidão pelo benefício recebido.

Nunes (2004) destaca duas das principais reformas da segurança social em Portugal, promovidas pela governança socialista e pela governança da chamada

“Maioria”. No governo socialista, no período de 1996 até janeiro de 2002, foi decretada a Lei da Segurança Social, fundamentando as bases do sistema de solidariedade e de segurança social, baseados nos princípios da universalidade, igualdade, equidade social, diferenciação positiva, solidariedade, inserção social, conservação dos direitos adquiridos, primado da responsabilidade pública, complementaridade, garantia judiciária, unidade, eficácia, descentralização, participação e informação. O sistema de solidariedade e de segurança social era composto pelos subsistemas de proteção social de cidadania, que englobava o regime de solidariedade, o regime de ação social e pelo subsistema de proteção à família.

A nova legislação possibilitou a extensão de medidas de proteção social, ampliando direito e classificando positivamente alguns grupos sociais mais desprotegidos, por meio do benefício do Rendimento Mínimo Garantido (RMG), norma já existente na maioria dos parceiros europeus. Além disso, promoveu a reorganização administrativa, substituindo o Ministério do Trabalho e da Solidariedade pelo Instituto de Solidariedade e Segurança Social com o objetivo de consolidar o sistema de proteção social.

O RMG, criado em 26 de junho de 1996, insere-se na chamada nova geração de políticas sociais, no regime não contributivo da segurança social em articulação com a ação social, cujo auxílio é destinado “a um segmento da população o mais destituído de rendimentos monetários, acumulando exclusões de natureza diversa (trabalho, cultura, participação social e cívica, educação, habitação, etc.)” (NUNES, 2004, p. 59). O benefício institui-se como um novo direito no campo da assistência social por vários motivos: pela primeira vez em Portugal, indivíduos e famílias em processo de pobreza extrema, são beneficiados com o acesso a um rendimento mínimo; o beneficiário é compreendido como cidadão competente e responsável, a quem se reconhece o direito de participar das decisões que influenciam sua vida; o sujeito do direito tem obrigações e deveres a cumprir, que decorrem da necessidade dos governos de evitar o uso indevido do benefício pelos cidadãos; e garantia de acompanhamento técnico no percurso de integração que, preferencialmente, resulte em um trabalho assalariado ou próprio.

Nunes (2004) pontua que

Apesar de constituir um direito que reconhece a cidadania por via do Estado, fá-lo na perspectiva de dar uma condição para que tão rápido quanto possível o indivíduo e a família se possam dele libertar, autonomizando-se economicamente, nomeadamente pelo ingresso no mercado de trabalho. Mantém pois, uma concepção de cidadania valorizada aquela que se obtém por via do trabalho. (p. 120)

Nunes (2004, p. 128) ainda salienta que, “apesar da relativa atenuação que a medida produziu na intensidade da pobreza, uma parte significativa de população em situação de pobreza fica excluída da medida”, visto que o acesso ao RMG é condicionado pelos seguintes critérios: que o cidadão tenha idade igual ou superior a 18 anos; que possa comprovar a inexistência de rendimentos próprios, ou do agregado superiores ao que a lei define; e que tenha disponibilidade para o trabalho ou cursos de formação profissional. A autora acrescenta que o benefício, apesar desses requisitos para a sua concessão, sofreu fortes críticas dos setores conservadores, os quais argumentavam que as medidas estimulam o não trabalho por parte das pessoas atendidas, tornando-as parasitas dos cidadãos produtores; aponta abusos das pessoas que ocultam os seus rendimentos e enganam os serviços sociais; o rendimento é benesse para quem não quer trabalhar, porque Portugal apresenta estatísticas de empregabilidade elevada e baixo desemprego.

Santos (2001), em seus estudos, discute essa questão, tentando mostrar que o país tem hoje um dos mais baixos índices de desemprego da Europa, porém apresenta uma das mais perversas relações salariais. Nas palavras do pesquisador, “privilegiou-se a quantidade do emprego em detrimento da qualidade do emprego, o que sucede muitas vezes nos países periféricos” (SANTOS, 2001, p. 64).

Em 2002, com a ascensão do governo da “Maioria” foram aprovadas pela Assembleia da República alterações na Lei de Segurança Social, inclusive, a substituição do Rendimento Mínimo Garantido (RMG) pelo Rendimento Social de Inserção (RSI). Marques e Lúcio (2018) esclarecem que o RSI, criado em 2003, consiste um programa de inserção social, a que os beneficiários são obrigados a anuir, com o principal objetivo de assegurar às pessoas e respectivos agregados familiares, recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e que favoreçam uma progressiva inclusão social, laboral e comunitária. O seu valor mês é de

187,18 euros, variando conforme a dimensão do agregado familiar e/ou em determinadas situações como a deficiência, doença crônica, pessoas dependentes, entre outras. Embora não se destine, exclusivamente, à população sem-abrigo, esse grupo de pessoas é também favorecido por essa medida.

Nunes (2002, p. 83), no entanto, analisa que “as alterações introduzidas nessa nova Lei se apresentam como riscos e ameaças ao já precário e insuficiente edifício da proteção social existente em Portugal”. E salienta que foi instaurado o princípio da subsidiariedade social, que assenta no reconhecimento do papel das pessoas, das famílias e das instituições na efetivação dos objetivos da segurança social. E esse tipo de orientação contém o risco de reforçar a tendência de desresponsabilização do Estado em matéria de direito coletivos e de bem-estar social para cidadãos e grupos mais vulneráveis (NUNES, 2002).

São institucionalizadas novas categorias de benefícios, os chamados créditos ou vales sociais, direcionados para a satisfação das necessidades básicas como aluguel de casa, educação e custo de mobilidade para os equipamentos sociais, sendo necessária a comprovação da pessoa ou família de não contar com a segurança da previdência para ter acesso ao amparo. A propósito, Nunes (2002, p. 83) diz que “acentua-se com esta disposição legal a desconfiança, ideologicamente alimentada por setores conservadores e neoliberais, sobre os cidadãos pobres e socialmente fragilizados e o controle sobre os mesmos”.

O sistema de ação social passa a ser regido pelo princípio da solidariedade; considera-se prioritária a intervenção das entidades com maior relação de proximidade com as pessoas, a exemplo da Associação CAIS, Associação dos Albergues Noturnos do Porto entre outras. Além do Estado, das autarquias e das instituições privadas sem fins lucrativos, a nova Lei incentiva o voluntariado e as empresas a desenvolverem ações sociais. Essa lei norteia o Estado para a função de regulação e estímulo à participação. Entretanto, Nunes (2002, p. 84) ressalta que “a mesma lei integra os princípios da subsidiariedade e da universalidade social, restando observar na sua implementação como [elas] se relacionam, se pela subordinação desse último ao primeiro ou o contrário”.

De acordo com Nunes (2004), uma das questões importantes no contexto das políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social recai sobre a distribuição do poder, que influencia as condições e o grau de participação dos cidadãos na vida cívica e política. Há necessidade de reformulação do contrato social, criando condições para a representação dos grupos de cidadãos que, mesmo com a ampliação das medidas de proteção social, correm o risco de se tornar invisíveis, marginalizados e ausentes de influência na sociedade civil.

Neste capítulo, examinamos a vulnerabilidade presente nas sociedades brasileiras e portuguesas e a trajetória da proteção social em ambos os países. A seguir, buscaremos analisar a questão da população em situação de rua no Brasil, suas principais características e a política de assistência social destinada para esse grupo, destacando as ações implementadas na pandemia do novo coronavírus.

CAPÍTULO 3: VULNERABILIDADE E PROTEÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Sou negro
 Sou índio
 Sou pobre
 E vivo debaixo da ponte
 Almejando um horizonte [...] (O “Analfa-Poeta” da rua)

Como foi visto nos capítulos anteriores do presente trabalho, o caráter excludente do desenvolvimento brasileiro e a carência de mecanismos e políticas que possam controlar ou atenuar os seus impactos perversos têm levado a uma extrema degradação das condições de subsistência de uma parcela significativa da população brasileira, terminando por remeter um número não desprezível de pessoas para a vida nas ruas.

O desabrigo das pessoas tem uma longa e variada história no mundo, desde as cidades pré-industriais, “é tão antigo quanto a própria existência das ruas e da vida urbana, remonta, pelos menos, ao renascimento das cidades, no início do capitalismo”, frisa Bursztyn (2003, p. 19). Múltiplas são as denominações direcionadas aos indivíduos que vivenciam a condição de rua, nomeados, como mendigos, moradores de rua e, mais recentemente, pessoas em situação de rua. Essa, de acordo com Pagot (2012, p. 126), é uma nomenclatura utilizada para “se fazer a diferenciação de dizer ‘de rua’, ou ainda, ‘na rua’. [...] designa um evento, uma passagem, um movimento e não um estado permanente. [...] é de fundamental importância esse espírito de aposta na mudança das suas condições atuais de vida”. São diversas as características apresentadas por esses sujeitos: imigrantes, desempregados, egressos dos sistemas penitenciários e psiquiátricos, deficientes, idosos, crianças e adolescentes.

Os sujeitos em situação de rua são comumente vistos pela população como sujeitos, bêbados, “nóias”, “sacizeiros”, preguiçosos, perigosos, e esses estigmas contribuem para a percepção de que essas pessoas não são cidadãos com deveres e direitos e, sendo assim, são alijados do gozo e do exercício da sua cidadania. Para

Vieira, Bezerra, Rosa (1994), a resposta da sociedade para quem não se enquadra é a mácula: vagabundo, malandro, vadio ou, quando muito, um coitado. Ele é o outro, o que não faz parte, o que precisa ser afastado ou reintegrado. O morador em condição de rua assume, de forma incontestável, o descrédito lançado sobre ele, passando a sentir-se um fracassado, um caído.

Não existem dados atualizados e mais seguros sobre a dimensão desse segmento social. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2016),

O Brasil não conta com dados oficiais sobre a população em situação de rua. Nem o censo demográfico decenal, nem as contagens populacionais periódicas incluem entre seus objetivos sequer a averiguação do número total da população não domiciliada. Esta ausência, entretanto, justificada pela complexidade operacional de uma pesquisa de campo com pessoas sem endereço fixo, prejudica a implementação de políticas públicas voltadas para este contingente e reproduz a invisibilidade social da população de rua no âmbito das políticas sociais. (p. 07)

A instituição ressalta que o 1º Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) entre 2007 e 2008, publicado em 2009, apresentou valiosos dados para o aprimoramento de políticas públicas voltadas a esse público e permanece o estudo de maior envergadura já realizado no Brasil. Entretanto, como enfatiza seu relatório final, a investigação não pretendia estimar o total da população em situação de rua no país, dada sua limitação de abrangência geográfica.

Além disso, com a passagem dos anos, seus resultados começam a não mais refletir a dinâmica dessa população no território brasileiro. A pesquisa foi realizada em 71 municípios, (sendo 48 deles com mais de 300 mil habitantes) e 23 capitais, quando foram encontradas 31.922 pessoas maiores de 18 anos nessa situação. Esse número, somado aos dados das cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, que não foram incluídas no estudo por contarem com pesquisas próprias, estimou que existissem, aproximadamente, 50.000 adultos vivendo nas ruas.

O IPEA (2016), com o objetivo de apresentar a aferição desse grupo social no Brasil, realizou um levantamento, no ano de 2015, a partir das informações disponibilizadas por 1.924 municípios via Censo do Sistema Único de Assistência Social

(Censo Suas). Os resultados revelaram a existência de 101.854 pessoas em situação de rua no país. Desse total, calcula-se que dois quintos (40,1%) habitem municípios com mais de 900 mil habitantes e mais de três quartos (77,02%) estejam em municípios de grande porte, com mais de 100 mil habitantes. Por sua vez, estima-se que nos 3.919 municípios com até 10 mil habitantes, se encontrem 6.757 pessoas em situação de rua, (6,63% do total). Ou seja, a população em condição de rua se concentra nas maiores cidades. Em relação à distribuição regional, a região Sudeste abriga os três maiores territórios metropolitanos do país (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) e 48,89% desse segmento social. Por sua vez, na região Norte encontram-se apenas 4,32% das pessoas que vivem nas ruas. Novos estudos realizados pelo Instituto, em 2020, atualizaram o quantitativo para 222 mil indivíduos em condição de rua, constatando o crescimento dessa população em cerca de 230%, em um breve espaço de tempo de apenas cinco anos.

O IPEA (2016) ainda destaca os limites do estudo, pois ele não foi capaz de apresentar estimativas precisas para cada município. É sabido que no âmbito da gestão municipal é que são executadas as políticas públicas voltadas para esse público, e o cálculo apresentado não substitui a necessidade de pesquisas mais precisas, para que cada município possa planejar suas ações. Por isso, ele orientou que a contagem da população em situação de rua fosse incorporada ao Censo Populacional de 2020, com o objetivo de conhecer o número total desse grupo no país, mas o recenseamento não foi realizado devido à pandemia da COVID-19.

É importante registrar que existem evidências de que, com a crise econômica e social acentuada pela pandemia, o contingente em situação de rua tenha aumentado, apresentando mudanças no seu perfil, pois agora também ali se encontram, metalúrgicos, músicos, domésticas, atendentes de fast food, garçonetes, auxiliares de motorista, diaristas e famílias inteiras, inclusive, com crianças porque não conseguiram pagar o aluguel e acabaram despejados. Em São Paulo, os novos sem teto estão por toda parte, incluindo os bairros de classe média e média alta, como noticiou o jornal Folha de São Paulo²³, realidade também presente nas demais cidades do país.

²³ Sem dinheiro para aluguel, famílias inteiras viram sem-teto na pandemia. Reportagem de Paulo Soprano. Jornal Folha de São Paulo. 08/ ago./2021, página A16.

Em relação aos municípios com mais de 100 mil habitantes, é fundamental a realização de estudos mais aprofundados que revelem o perfil desse segmento. Recomenda-se que as localidades sejam incentivadas a realizar pesquisas com essa finalidade. Nas cidades menores, o desenvolvimento e a disponibilização de metodologia de diagnóstico da população em situação de rua podem promover a incorporação dessas pessoas nas atividades de vigilância socioassistencial, desenvolvidas pelos governos das povoações.

A saída ou a expulsão para o “mundo das ruas” não está associada a uma única causa e sim a um conjunto de determinantes mais imediatos. No estudo realizado pelo MDS (BRASIL, 2009a), foram citados, como os principais motivos para estarem vivendo nas ruas, o consumo abusivo de álcool e outras drogas, o desemprego e os problemas relacionados à perda dos vínculos com a família, os amigos e a comunidade, levando-os à situação de desamparados. Segundo Escorel (2003, p. 142), “a fragilização e a precariedade das relações familiares, de vizinhança e de comunidade, conduzem o indivíduo ao isolamento e à solidão”. “A mulher e o homem são levados a morar na rua por uma condição imposta pela sociedade de classes, organizada para defender a mercadoria e o mercado e não a pessoa e a vida”. (TIENE, 2004, p. 19)

Para Kaztman (2000),

las fuentes de vulnerabilidad social más importantes en la actualidad tienen que ver con los fenómenos de precariedad e inestabilidad laboral vinculados al funcionamiento del mercado y con la desprotección e inseguridad ligadas al repliegue del Estado y el debilitamiento de las instituciones primordiales, familia y comunidad²⁴. (p. 281)

No que se refere ao perfil da população em situação de rua, esse grupo apresenta características muito semelhantes nas principais capitais brasileiras, como a predominância do sexo masculino, jovens em idade produtiva, negros, pessoas de baixa escolaridade e provenientes da própria cidade onde vivem (SANTOS, 2014).

²⁴ As fontes mais importantes de vulnerabilidade social na atualidade têm relação com os fenômenos de precariedade e instabilidade do emprego ligados ao funcionamento do mercado e com a falta de proteção e insegurança associada à limitação do Estado e ao enfraquecimento das instituições primárias família e comunidade” (KAZTMAN, 2000, p. 181) (tradução nossa).

Sobre o sexo feminino, os estudos apontam que a mulher se encontra em menor número nessa circunstância. A presença feminina em um “mundo” predominantemente de homens, como revelaram as pesquisas, é um assunto pouco discutido na sociedade brasileira. Tiene (2004) ressalta que

Histórica e culturalmente, a mulher sempre desempenhou o papel de reprodutora e responsável pelos cuidados com a prole, ou seja, sempre ou quase sempre, limitada a um espaço físico e social da casa, onde procria e por isso deve viver. (p. 19)

Vieira, Bezerra, Rosa (1994), Escorel (1999) e Silva (2009) analisam que fatores culturais influenciam essa tendência de predominância do sexo masculino nesse segmento populacional. No país, a responsabilidade de garantir a renda para o sustento da família é atribuída aos homens. Aos jovens do sexo masculino, geralmente a partir dos 18 anos, é imputada a tarefa de autossustento. No entanto, em decorrência do alto índice de desemprego, nem sempre conseguem uma colocação no mercado de trabalho. Assim, alguns mudam de cidade ou saem de casa, o que também cria problemas com a família e que, às vezes, leva à quebra dos vínculos, situações que podem provocar à busca das ruas.

Nas palavras de Adorno (2016, p. 208), “são homens que deixam de ser ‘provedores’, isto é, homens que, em seu universo familiar, em famílias de classes populares, perdem a ‘honra’ quando não conseguem mais ter trabalho”. Como cantou Gonzaguinha²⁵, “*um homem se humilha, se castram seu sonho, seu sonho é a sua vida, e a vida é trabalho, e sem o seu trabalho, um homem não tem honra, e sem a sua honra se morre, se mata, não dá pra ser feliz*”.

À mulher, como pontua Izalene Tiene (2004), no trecho acima citado, foi reservado o papel de reprodutora e responsável pelos cuidados com os filhos, o que implica relações de trabalho desiguais e, muitas vezes, opressão sexual. Assim, a posição reservada a elas, bem como a violência que impera na rua, as intimida a não recorrer a essa estratégia de sobrevivência, de fazer do espaço público moradia e sustento.

²⁵ Passagem da música, Um homem também chora, do cantor e compositor brasileiro Gonzaguinha.

Escorel (1999) analisa que a vulnerabilidade econômica atinge de maneira diferente as mulheres, com papéis definidos desde a infância, como a substituta da mãe que trabalha ou a obtenção de rendimentos complementares; assim, o dever social feminino na família está ligado com o lar, com a manutenção da casa e da moral, ao contrário do homem, que deve sair de casa para obter rendimentos. O amparo à mulher é culturalmente legitimado, enquanto para o homem é a prova da sua incapacidade. Além da proteção da rede de parentesco, a mulher pode enfrentar a vulnerabilidade econômica por meio do emprego doméstico que, mesmo sendo uma ocupação pauperizada, ainda é responsável pela absorção de uma parcela considerável da força de trabalho feminina não qualificada. Ademais, consegue rendimentos complementares por meio de doações ou estabelecendo vínculos com entidades assistenciais. A autora chama a nossa atenção para o fato de a mulher “morar na rua, sozinha ou com filhos, tem sido uma solução para uma parcela de mulheres que imprimem ao perfil da população de rua um traço mais recente e ainda minoritário, mas que pode estar em crescimento” (p. 115).

A doença mental, presente em uma parcela desse grupo social, assim como o desemprego, são apontados, também como motivos para a presença de pessoas em situação de rua, na maioria das vezes não sendo uma escolha, mas uma imposição. Angela Maria Pagot (2012) destaca, em um estudo realizado com esse segmento populacional na cidade de Porto Alegre, a presença de vários transtornos mentais entre esses sujeitos, a exemplo da dependência química (álcool, nicotina, e substâncias psicoativas); da ansiedade; do retardo mental; da esquizofrenia; da depressão; da bipolaridade.

E, prossegue, nos explicando que os “loucos” apresentam como um de seus sintomas característicos o fato de fugir dos lares; esse sair pela rua está associado à falta de condições que a família tem para dar conta de sua enfermidade. Assim, eles acabam vagando pelas vias públicas sem nenhuma assistência, principalmente da área da saúde. Muitos se tornam crônicos por estar vivendo nessas circunstâncias por muito tempo.

A comunidade apresenta uma posição ambígua, ora os acolhe pois lhes oferece alimentação, roupas, calçados e alguns cuidados como banho, corte de cabelo, barba e

curativos, passando a fazer parte do território onde se instalam, ora os rechaça, cobrando dos órgãos públicos solução para o problema, sendo que, em muitas vezes, a resposta significa apenas o recolhimento do indivíduo. A autora aponta que esse público representa uma realidade em crescimento, por causa de motivos econômicos e psicossociais; ninguém poderá impedir que esses sujeitos utilizem os espaços públicos para viver. Assim, as ações destinadas a essa população devem ser assumidas pelo Estado num trabalho intersetorial com o apoio da comunidade.

Sarah Escorel (1999) ainda acrescenta que o distanciamento ou o rompimento com o grupo familiar, principal núcleo de apoio material, de solidariedade e de referência no cotidiano, envolve vários conflitos, a exemplo da violência doméstica e do abuso sexual, que são citados como motivos para sair de casa por crianças, adolescentes e mulheres; conflitos de valores entre pais e filhos que surgem com a gravidez de filhas solteiras e a homossexualidade dos filhos; antagonismos de ordem religiosa; conflitos de valores intergeracionais como liberdade; desavenças entre irmãos, principalmente entre aquele que contribui para as despesas da casa e um outro que não participa; morte dos genitores provocando a dispersão dos irmãos e a separação ou a morte do cônjuge foram apontadas tanto por homens quanto por mulheres.

As situações mencionadas revelaram um conjunto de fragilidades e rupturas das relações familiares que incidem, principalmente, entre pessoas oriundas de classes trabalhadoras pobres com vulnerabilidade familiar de ordem econômica e ocupacional. Nesse sentido, Fitoussi e Rosanvallon (1997) explicam que a pertença a uma estrutura familiar “clássica” proporcionava aos seus membros um ponto de equilíbrio, ao mesmo tempo que os inseria num espaço de apoio social e econômico. A redução acelerada da família a um espaço contratual e a perda dos laços de estabilidade representados pelos vínculos familiares, contribuem para acelerar o atual sentimento de insegurança.

Entre os que vivenciam essa situação, a fase inicial do desabrigo exige das pessoas que conheçam e interiorizem novos comportamentos, estabelecendo estratégias de sobrevivência, como identificar locais que disponibilizem abrigo, água, alimento e possibilidades de obtenção de rendimento. A oferta das condições que supram suas necessidades faz com que as pessoas em situação de rua circulem por

áreas que possibilitam a resolução de suas carências básicas, como os centros das cidades. “Sua vida está sempre recomeçando. Quase nada é permanente, a não ser a procura cotidiana da sobrevivência, o que torna a sua vida extremamente fragmentada” (VIEIRA; BEZERRA; ROSA, 1994, p. 22).

Escorel (1999) em sua obra *Vidas ao Léu* descreve a rotina diária da sobrevivência nas ruas que envolve a resolução das necessidades essenciais. Primeiramente, é o teto, um abrigo contra a chuva e o frio, mas também seguro contra os diversos tipos de violências, a exemplo de polícia, guarda municipal, agente de limpeza urbana e contra roubos e agressões dos seus pares. Em geral, procuram diminuir a visibilidade da ocupação do espaço e, dessa maneira, aumentar sua proteção fazendo arranjos com papelão, caixas e caixotes de madeira, com os quais constroem espécies de biombos ou pequenas tendas. Também se encontram os que dormem esparramados nos passeios, sob o efeito de bebida alcoólica ou outro tipo de drogas, sem qualquer proteção, sem nada a separá-los da sujeira da calçada, obrigando os transeuntes a se desviarem para não pisar neles.

Por outro lado, existem os que utilizam como abrigo buracos em viadutos e pontes, cabine de banco 24 horas, casas abandonadas, marquises, bancos da rodoviária e das unidades de emergências médicas para passar a noite. Lençóis, cobertores, geralmente doados, são utilizados para se agasalhar. No caso daqueles que ficam mais expostos, o acúmulo de pertences como sacola, caixas, colchões, carrinhos de compras, aumenta a visibilidade, e, portanto, a repressão tanto dos órgãos públicos quanto dos moradores do bairro. Como destaca a autora, “é difícil dormir na rua: é preciso dormir ‘com um olho fechado e outro aberto’” (ESCOREL, 1999, p. 229).

Em busca de segurança, grupos são constituídos nas ruas, e podem ser exclusivamente formados por homens ou mistos. Dentre os mistos são poucas as mulheres, geralmente apenas uma. A congregação é marcada pela ambiguidade, o outro sujeito em situação de rua é seu melhor amigo, que lhe faz companhia, lhe dá informações e com quem divide ganhos, mas é também seu pior inimigo, pois é quem lhe furta os pertences quando está dormindo, pode agredi-lo por conflitos tolos e provocar seu isolamento. No ajuntamento o consumo frequente de bebida alcoólica, a não colaboração nas tarefas, ciúmes por parte de parceiras ou parceiros são motivos

de muitas brigas, violências e rompimentos. Num gesto extremo, a pessoa considerada transgressora é expulsa pelos demais. A ambiguidade permeia as relações que aglomeram e envolvem as pessoas em situação de rua, reforçando as características de instabilidade. A mentira, a simulação e a desconfiança permanentes são elementos de uma cultura da dissimulação que lhes permite dar conta da sua sobrevivência e de uma intensa carga emocional. Mentir faz parte dos códigos, é aceito como mecanismo de proteção, a descrença é constante, “na rua não se pode confiar em ninguém”, é uma frase repetida. A insegurança é grande nas ruas” (ESCOREL,1999, p.161).

O consumo excessivo e a dependência de bebida alcoólica, de forma geral, é visto pela maioria da sociedade como a principal razão para se viver nas ruas. No entanto, as pesquisas realizadas por Escorel (1999) e Costa (2002) apontam que a prevalência do etilismo entre esse grupo social considera elementos anteriores e posteriores à sua condição de rua. A ingestão abusiva de álcool constitui motivo de conflitos e rejeição no grupo familiar, de dificuldades na obtenção e manutenção de emprego. No espaço público é um instrumento de sociabilidade, de solidariedade, de desordem, de disputa, além do que um anestésico frente às situações adversas como o medo, o frio, a vergonha e o desespero, é uma forma de não pensar na vida e possibilita desligar-se do mundo real, tornando suportável o seu cotidiano. Para Silva (2009, p. 131), “o fator econômico, expresso, principalmente, pela ausência de trabalho e renda regulares, é preponderante”. E ainda compreende que

o uso frequente de álcool e outras drogas se impõe muito mais como uma estratégia de subsistência, capaz de ampliar a alienação acerca da situação de rua do que como condição ou característica que ajuda a definir esse contingente populacional. (SILVA, 2009, p. 133)

Em relação à comida, Escorel (1999) destaca que é o item elementar ao qual as pessoas nesse estado têm mais acesso por causa das doações dos grupos de distribuição de refeições, formados por entidades religiosas, de amigos, grupos de estudantes ou comerciantes da área. Alguns moradores em condição de rua recolhem frutas e verduras na feira, o cozinhar nas ruas depende do local, hora e da obtenção de água. Os fogões são normalmente improvisados sobre tijolos e restos de madeira. A panela pode ser um galão de tinta ou outra vasilha onde os alimentos são cozidos todos

misturados, e a garrafa plástica cortada se tornar um recipiente para tomar sopa. A alimentação também pode ser obtida por meio de entidades assistenciais ou restaurantes que doam refeições, contudo estabelecem horários fixos de distribuição. Além disso, nos finais de semana a oferta de comida diminui.

No que se refere à higiene corporal, a autora explica que é realizada utilizando a água disponível em postos de gasolina, lagos, fontes e chafarizes nas praças públicas e em instituições de abrigo/apoio. O vestuário e calçado são também obtidos por meio de doações. A oferta de roupas parece ser suficiente, pois os moradores em situação de rua as consideram descartáveis, diante da adversidade de encontrar local apropriado para lavá-las e secá-las. A maior dificuldade é o calçado, tanto em obter o número adequado quanto em preservá-lo, o que o torna objeto de cobiça dos seus pares, sendo, por isso, a primeira peça a ser furtada. Há indivíduos que, apesar das privações, conseguem manter o asseio pessoal e os cuidados com o seu vestuário. Mas, em geral, a aparência desses sujeitos revela que a higiene é precária, o mais frequente é ficar vários dias sem tomar banho.

Em relação ao trabalho, Escorel (1999) e Silva (2009) frisam que, no senso comum, predomina a ideia de uma trajetória de desvinculação do mercado de trabalho, que vai do emprego formal para a atividade informal, e daí para as ruas. As ocupações mencionadas pelos moradores em situação de rua não revelaram essa trajetória. Os seus percursos de desassociações laborais originaram-se tanto do mercado formal quanto do informal; tanto do trabalho assalariado quanto do trabalho autônomo, em função da extensa carga horária, recebendo pequenos salários e sem garantias de proteção social, possuindo condições de vida abaixo do padrão médio da classe trabalhadora.

Portanto, antes de morar nas ruas esses indivíduos já exerciam funções de baixa qualificação, irregulares, descontínuas, insalubres ou estavam desempregados e sem qualquer oportunidade. Nas palavras da autora, “os processos de desvinculação do mundo do trabalho evidenciados nas trajetórias dos moradores de rua ocorrem [...] sobre uma estrutura geral de inserção no mundo do trabalho extremamente vulnerável” (p. 184).

Escorel (1999) analisa que as modalidades de incorporação das pessoas em situação de rua no universo do trabalho podem ser caracterizadas como integrantes de um processo cumulativo de instabilidade e vulnerabilidade, em que o exercício de uma atividade, além de limitado nos rendimentos, não confere suporte identitário de trabalhador. Nesse sentido, assinala três grandes grupos de ocupações realizadas com vistas à obtenção de dinheiro, a exemplo da coleta de materiais recicláveis, das atividades vinculadas à criminalidade, como pequenos furtos, e da mendicância. Porém, as atividades exercidas pela maior parcela dos moradores em condição de rua têm a inconstância como característica principal, o indivíduo nessa circunstância pode estar guardando e lavando carros hoje, carregando e descarregando caminhões de feira amanhã ou catando papel, papelão e latas, qualquer serviço que possa reverter em dinheiro, alimentos ou outros donativos. Mas em qualquer uma dessas tarefas realizadas nas ruas, o ganho não altera as suas condições de vida, a quantia recebida é consumida na alimentação, no cigarro e na bebida alcoólica ou para pagar uma hospedagem em pensões. A soma angariada é utilizada de imediato, é inútil guardar dinheiro inclusive porque são grandes as possibilidades de roubos.

Escorel (1999) ainda acrescenta que o trocado levantado por esses sujeitos no seu cotidiano, como já mencionado, mal permite o custeio das suas despesas diárias; eles permanecem prisioneiros dentro de um circuito de labuta e consumo, no qual não há esforço individual que permita a sua transposição. Não são reconhecidos como trabalhadores e a mendicância não é legitimada, pois, muitos são homens sadios e em idade produtiva. As instituições de abrigo/apoio não promovem a autonomia dessas pessoas, limitando-se a auxílios de pernoite, banho, alimentação ou vestuários sem realizar investimentos em possíveis reinserções ocupacionais, acesso à complementação escolar ou qualificação profissional. Estabelecem vínculos assentados na tutela, na homogeneização da carência, na desindividualização ou despersonalização do assistido. Em vista disso, eles “integram o lixo humano, abandonados à própria sorte de conseguir sobreviver dia após dia, reproduzindo-se como animais laborais, que não deixam vestígios algum no mundo” (p. 220), frisa a autora.

Em relação ao trabalho de reciclagem, citado acima, é sabido que essa atividade é desenvolvida por uma grande parcela de indivíduos em situação de rua. Justo (2012) explica que a reciclagem tem sido uma das alternativas de minimizar o problema do acúmulo dos resíduos do consumo e da produção cada vez maior de produtos descartáveis. Os catadores acabaram indicando, com sua luta pela sobrevivência, um caminho para a solução da aglomeração de dejetos. O reaproveitamento do sobejo acabou por tornar-se uma indústria ou mais uma forma de exploração do trabalho, demonstrando a gana do capitalismo que não deixa de lucrar até mesmo com a atividade daqueles que se dispõem a consumir ou tornar reutilizável aquilo que os outros rejeitaram, aqueles miseráveis que se dispõem a fazer a faxina da cidade retirando dela aquilo que é desprezado por seus munícipes, usando até mesmo o próprio corpo para reprocessar os resíduos e sobras, como se pode constatar nas tristes cenas de pobres revirando o lixo em busca de alimento.

Snow e Anderson (1998), em seu estudo a respeito da subcultura da vida de rua, principalmente de homens na cidade de Austin, Texas, nos Estados Unidos distinguem os estágios de permanência dos moradores na condição de rua nas seguintes fases:

- Recém-deslocados: é o início do desabrigo e tem duas direções, a libertação precoce da situação de desamparo ou a imersão cada vez maior da vida na rua;
- Vacilante: é a assimilação de padrões de sobrevivência com base nas ruas, que resulta numa organização de prioridades e comportamentos, levando o sujeito à aceitação da vida na rua;
- O outsider: é o último estágio, o indivíduo se identifica com a rua, deslocando seu foco da libertação para a sobrevivência.

Os autores ainda explicam que as etapas não são fixas, quanto mais tempo uma pessoa permanece nas ruas, mais difícil se torna sua libertação, embora a saída dessa condição, não seja impossível.

Viera, Bezerra, Rosa (1994) também identificam entre as pessoas que utilizam as ruas da cidade de São Paulo como espaço de sobrevivência e moradia situações diferenciadas em relação à permanência nessa condição: ficar na rua, estar na rua e

ser da rua, estágios que são distintos pelo grau maior ou menor de inserção nesse modo de vida.

- Ficar na rua – as pessoas que se encontram nessa fase são recentes nos espaços públicos, sentem-se desvalorizados e demonstram medo de dormir na rua. Buscam instituições de abrigo e procuram emprego ou “bicos” que lhes possibilitem pagar uma hospedagem. Rejeitam a identificação com o morador em situação de rua, procurando distanciar-se dela;
- Estar na rua – expressa a situação daqueles que, desalentados, adotam a rua como local de pernoite e já não a consideram tão ameaçadora. Começam a estabelecer relações com pessoas na mesma situação e conhecer novas alternativas de sobrevivência, como frequentar locais de distribuição de alimentação, roupas, calçados. Tentam diferenciar-se dos seus pares, apresentando-se como trabalhadores desempregados;
- Ser da rua – nesse contexto a rua ganha cada vez mais importância e se torna espaço de moradia definitiva. Novos hábitos são adotados, instituições de doação de comida ou abrigo passam a ser demandadas diariamente. O indivíduo sofre um processo de esgotamento físico e mental em função da privação do sono e da precária condição de higiene.

Rosa (2005) corroborando o pensamento de Snow e Anderson (1998) em relação à possibilidade de saída da rua, salienta que

a rua tem saída e elas são múltiplas e diversificadas, tanto no plano institucional como no movimento social, cujas ações devem levar em conta a heterogeneidade dos perfis das pessoas em situação de rua e as perspectivas e aspirações que elas elaboram na reconstrução de suas vidas (p. 194).

Para além do estigma, da marginalização e da discriminação, sofridas por causa do desemprego, consumo abusivo de bebida alcoólica e outras drogas, a população em situação de rua, nos últimos anos, passou a conviver no seu cotidiano com o aumento da violência, a exemplo das agressões físicas e das intervenções urbanísticas, a chamada arquitetura “antimendigo”, como as grades em torno de igrejas, monumentos e praças, chuveirinhos que molham periodicamente possíveis locais de pernoite, pedras

irregulares nos vãos dos viadutos, bancos inclinados. Recentemente, ganhou destaque na mídia, a ação da Prefeitura de São Paulo que no dia 27.01.2021 que colocou pedras pontiagudas na parte de baixo do viaduto Dom Luciano Mendes de Almeida, no Tatuapé, zona leste da cidade, local utilizado pelas pessoas em situação de rua para dormir e se proteger do sol e da chuva. Indignado, o padre Júlio Lancelotti, Pároco da Igreja São Miguel Arcanjo, na Mooca e Coordenador da Pastoral do Povo da Rua, em um gesto simbólico, tentou arrancar os paralelepípedos com uma marreta.

A iniciativa do religioso teve uma grande repercussão, e recebeu muito apoio nas redes sociais, o que levou a Prefeitura a remover as pedras. Noronha (2021)²⁶ divulgou em sua reportagem que o episódio motivou, em 31 de março de 2021, a aprovação no Senado do Projeto Lei (PL 488/2021), de autoria do senador Fabiano Contarato, que proíbe o uso de técnicas de arquitetura e o emprego de materiais, estruturas e equipamentos que resultem ou objetivem o afastamento de pessoas em situação de rua. A proposta aguarda a apreciação da Câmara dos Deputados. Segundo o parlamentar,

a ideia que está por trás dessa “lógica” neoliberal é a de que a remoção do público indesejado em determinada localidade resulta na valorização de seu entorno e, conseqüentemente, no aumento do valor de mercado dos empreendimentos que ali se localizam, gerando mais lucro a seus investidores.

Noronha (2021) também registrou o parecer de Paulo Paim, relator da proposta. O senador ressaltou que “a realidade, no entanto, é ainda mais grave, pois não se trata de um fato isolado”. Essas ações, hoje, estão disseminadas por todo o mundo. Na investigação sobre esse grupo social nas cidades de Londres, Paris e Lisboa, Menezes (2012) descreve feitos semelhantes que denomina de “censura silenciada”, são os mecanismos utilizados para evitar a permanência continuada das pessoas sem-abrigo na rua, como os “pics anticlochards”²⁷ nas estações de transportes; irrigação

²⁶ Reportagem de Rafael Noronha, em 31 de março de 2021. Disponível em: www.ptnosenado.org.br/sena. Acesso em: 30/abr./2021.

²⁷ Pics anticlochards são obstáculos para impedir a permanência de pessoas em situação de sem-abrigo em um local.

permanente de jardins e depósitos de lixo; e a destruição dos cartões²⁸ utilizados para cobrir o chão, protagonizadas pelas câmaras municipais, forças de segurança e cidadãos. Como resposta a essas agressões, “o morador de rua adapta seu corpo a essa geografia compressora, vai se reconfigurando na medida que o espaço o limita e molda [...] suas emoções [...] na própria mobilidade”, nos diz Frangella (2009, p. 192).

É importante mencionar que mortes e assassinatos também são frequentes nesse grupo. Teve muito destaque o caso do líder indígena Galdino de Jesus dos Santos, da etnia Pataxó-Hã-Hã-Hãe, em 20 de abril de 1997, por 05 jovens que utilizaram álcool e fósforos para atear fogo no cacique que dormia em uma parada de ônibus, quando visitava Brasília para participar de uma cerimônia de comemoração ao dia do índio na sede da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Em sua defesa, os réus alegaram pensar que se tratasse de um mendigo. Todos foram presos. Em 2004, eles ganharam liberdade condicional e reconstruíram suas vidas. Nos últimos meses, 13 pessoas morreram de frio na cidade de São Paulo²⁹, em função do rigoroso inverno deste ano. Em Salvador, no dia 16 de agosto de 2021, um casal em situação de rua ficou ferido após um homem atear fogo no abrigo improvisado em que dormia no bairro da Barra³⁰. Ana Paula³¹ teve 92% do seu corpo queimado e faleceu, o seu companheiro se encontra internado no hospital. Silva (2009) pontua que no Brasil, além das práticas higienistas, dos banimentos e linchamentos, a violência contra esse público se manifesta por meio da repressão policial, da discriminação social, do descaso e do desrespeito. É um grupo considerado economicamente desnecessário, politicamente incômodo e socialmente ameaçador, portanto, passível de ser fisicamente eliminado (NASCIMENTO, 2003). Nesse sentido, o indivíduo na condição de rua é o homo sacer de Agamben (2007)³². “A violência final vem ainda após a morte, é enterrado como

²⁸ Cartões – papelão.

²⁹ 13 Moradores de rua morreram de frio apenas neste ano na cidade de São Paulo. Reportagem de Moniele Nogueira, em 19 de julho de 2021. Disponível em: www.g1.globo.com/sp/sãopaulo/noticia/2021/07/19/13. Acesso em: 19/ ago./2021.

³⁰ Moradores de rua ficam feridos após ter o corpo queimado enquanto dormiam na Barra. Disponível em www.atarde.uol.com.br, em 16 de agosto de 2021. Acesso em; 19/ ago./ 2021.

³¹ “É um dia de luta e também de luto”, afirma Kiki Bispo sobre morte de Ana Paula, em 19 de agosto de 2021. Disponível em www.trbn.com.br/material/143. Tribuna da Bahia (online)-. Acesso em: 20/ ago./2021.

³² O filósofo italiano Giorgio Agamben (2007) apresenta o conceito de homo sacer como uma vida que não é digna para um sacrifício, porém é uma vida absolutamente matável. Essa violência pode ser

indigente, perdendo tudo, até o nome e a identidade”, acrescenta Escorel (1999, p. 162).

Grande parte da sociedade associa a situação de rua a problemas individuais e culpa a própria pessoa pela condição em que vive. Os poderes públicos destinam a esse segmento ações pontuais, ineficientes, higienistas e violentas, principalmente quando ocorrem reclamações de moradores ou de comerciantes devido à ocupação do espaço público próximos aos seus imóveis, bem como eventos de grande repercussão nos meios de comunicação.

Até algumas décadas atrás, as pessoas que vivenciavam a situação de rua não era um assunto debatido pela sociedade. O tema passou a ganhar notoriedade com a organização desse grupo social em torno da criação do Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), que aconteceu durante um protesto contra os ataques que vitimizaram quinze pessoas nos dias 19 e 22 de agosto de 2004, enquanto dormiam na Praça da Sé, centro da cidade de São Paulo. Naquela chacina, sete pessoas foram mortas com golpes na cabeça e oito ficaram feridas. “O massacre fora, então, a condição de possibilidade para o nascimento de algo novo: um movimento social da própria população de rua”, salienta De Lucca (2016, p. 34).

O MNPR surgiu no ano de 2005, lançado no 4º Festival do Lixo e Cidadania, em Belo Horizonte, atuando inicialmente na capital mineira e na cidade de São Paulo. Segundo Daniel De Lucca (2016), o movimento contou com o apoio de entidades religiosas, dos direitos humanos e de algumas organizações que trabalhavam diretamente com esse grupo social. O MNPR assumiu o que era desempenhado por outros personagens. A interação com agentes religiosos, institucionais e políticos viabilizou o aprendizado de tecnologias de militância, o diálogo com outros movimentos sociais, a formação de novas redes de relações, para conhecer seus direitos e descobrir como organizar manifestações e performances de rua, que passam a fazer parte do discurso e das práticas desses novos personagens, que ganham voz própria. Como destaca o autor (2016, p. 35), “pessoas antes invisíveis tornam-se visíveis, ganham novo estatuto, uma nova vida”.

cometida por qualquer um, não sendo considerada como homicídio, execução de uma condenação ou sacrilégio.

O MNPR é formado por homens e mulheres, tendo, como objetivo principal, a conquista de direitos, por meio de políticas públicas que priorizem as particularidades desses sujeitos e possibilitem uma vida digna para as pessoas que se encontram vivendo em extrema pobreza nas ruas. O movimento mantém coordenações regionais nas cidades de Cuiabá, Brasília, Curitiba, Manaus, Natal, Recife, Belo Horizonte, São Paulo, Fortaleza, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Salvador, onde são realizados encontros, fóruns de discussões e manifestações, a exemplo o dia 19 de agosto, consagrado como a data Nacional de Luta da Pessoa em Situação de Rua, ocasião que se rememora a chacina da Sé. Como destaca De Lucca (2016), as manifestações denunciam não só o fato de as violentas mortes permanecerem impunes, mas também expõem as dores e sofrimentos daqueles que permanecem nesse estado. O ritual tem uma dimensão religiosa, com a presença dos símbolos sagrados, e uma dimensão política com a intenção de dar visibilidade ao crime e afirmar que o morador em condição de rua merece respeito, como todos os cidadãos.

Em relação aos poderes públicos, a partir de 2004, o atendimento das demandas desse segmento, que antes era viabilizado de forma pontual e precária por ações implementadas nos três níveis de governo, passou a fazer parte da pauta do Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), atual Ministério da Cidadania (MC) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). No governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado em 25 de outubro de 2006 o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com o objetivo de construir a proposta de uma política pública para a população em situação de rua. Em 23 de dezembro de 2009, foi instituída a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (Ciamp Rua), pelo Decreto nº 7.053/2009 (BRASIL, 2009c), incluindo a temática na agenda social do governo federal e posteriormente nos estaduais e municipais. Tomás Melo (2016, p. 61) destaca que “A demanda por ‘direito’ já era uma linguagem comum, mas a partir do Decreto ela ganha nova concretude, legibilidade institucional que parece conceder um status de dignidade ao tema, algo que durante muito tempo pareceu uma abstração inalcançável”.

O Decreto nº. 7.053/2009, em seu art. 1º, parágrafo único, define a população em condição de rua como

Um grupo social 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. (BRASIL, 2009c)

A partir da luta do movimento com o setor público, surgiram, principalmente na esfera federal, como já foi dito, os primeiros aparatos legais e organizativos direcionados à garantia de direitos desse segmento social. Pereira (2019, p. 162) enfatiza que “o Decreto nº 7.053/2009 expressa a luta histórica dos movimentos de defesa dos direitos das pessoas em situação de rua, que impuseram ao Estado o reconhecimento da necessidade de mudança dessa realidade”. Podemos destacar entre as conquistas: 1º Censo e Pesquisa Nacional sobre a população em situação de rua, realizado pelo MDS, eleição de 01 representante da população em situação de rua para o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Resolução nº. 109, de 11 de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a realização de 04 Congressos Nacionais da População em Situação de Rua, além da inclusão, ainda que de forma tímida, desse grupo nos programas sociais do governo federal.

A pressão do MNPR levou governos federais, estaduais e municipais a estabelecerem normativas com o objetivo de prestar assistência para as pessoas que vivenciam a condição de rua. Porém, o Marco Legal constituído, não consolidou o atendimento qualificado para esse segmento social, pois a grande maioria dessa população não é coberta pelos programas sociais.

O estudo realizado pelo MDS (2009a), denominado Rua Aprendendo a Contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua revelou que 82,6% das mulheres em condição de rua não recebem nenhum tipo de ajuda ou benefício, contra 89,7% dos homens, expondo a desproteção social a que está submetida essa parcela da população brasileira. E, nos dias atuais, as novas configurações políticas engendradas no país, após o golpe que interrompeu o governo da presidenta Dilma Rousseff e, especialmente, a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 95 de 2019 que congelou os investimentos nas políticas sociais, é possível afirmar que a

população em situação de rua presencia o retrocesso de todas as suas conquistas e o agravamento do seu estado de vulnerabilidade social. Como será visto nas páginas seguintes, com a análise do primeiro caso a ser abordado, ou seja, as características e políticas direcionadas à população em situação de rua da cidade de Salvador.

3.1 OS QUE VIVEM NAS RUAS EM SALVADOR

Figura 01 – Elevador Lacerda, Salvador – BA



Fonte: Google, acesso em 24/abr./2021.

Salvador, capital do Estado da Bahia, foi fundada pelo primeiro governador geral do Brasil Tomé de Sousa, em 29 de março de 1549, por ordem de D. João III, rei de Portugal, com o objetivo de instalar a sede do governo da colônia. Walter Fraga Filho em sua obra *Mendigos, Moleques e Vadios* (1996), destaca que a cidade do Salvador era uma das maiores do Império, seu porto era frequentado por centenas de embarcações de diversas nacionalidades que levavam e traziam mercadorias. Por ele passavam os produtos coloniais, principalmente o açúcar, que mantinha o poder dos senhores de engenho, dos comerciantes, e também o tráfico de pessoas escravizadas.

Mas era uma riqueza construída a custo do empobrecimento da maioria da população, em suas ruas multidões de pedintes e desempregados vagavam e esmolavam.

Carvalho e Pereira (2007) salientam que a cidade sediou o governo geral do Brasil até 1763, como a mais importante cidade brasileira, mas com a transferência da capital para o Rio de Janeiro, o declínio da base exportadora local e a concentração industrial no centro-sul a sede foi afetada negativamente, experimentando um período de estagnação econômica e populacional.

Segundo o IBGE (2020a), atualmente a cidade possui uma área de 693.453 Km², sendo sua população estimada em 2.886.698 habitantes, ocupando a posição de 4^a cidade mais populosa do país, sendo um município de grande destaque no cenário nacional pela sua história, gastronomia, música, dança e arquitetura. A predominante influência africana na capital baiana faz dela o centro da cultura afro-brasileira. A grande Salvador como é conhecida a sua Região Metropolitana, compreende 13 municípios³³ com 3.573.973 habitantes, correspondendo a aproximadamente 25% da população do Estado da Bahia.

Carvalho e Pereira (2007) explicam que, no meado do século XX, a primeira capital do Brasil começou a passar por grandes transformações. Nos anos de 1940, o desenvolvimento dos transportes com a ampliação das linhas de bonde; na década de 1950 para a de 1960 a descoberta e a exploração de petróleo no Recôncavo Baiano o que estimulou o crescimento econômico, populacional e urbano da cidade e de alguns municípios que hoje compõem a sua região metropolitana; na década de 1960, a região recebeu investimentos industriais por meio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Entre as décadas de 1970 e 1980, o governo federal, para complementar a matriz industrial brasileira, implantou o Polo Petroquímico de Camaçari e o Complexo do Cobre, investimentos que tiveram um efeito extraordinário sobre a velha capital baiana, convertendo a indústria no foco dinâmico da economia regional, o que elevou o Produto Interno Bruto (PIB) baiano, fazendo-o alcançar taxas superiores às obtidas pela

³³ Salvador, Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freias, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Simões Filho e Vera Cruz.

região Nordeste e pelo Brasil, além disso influenciando no crescimento da Região Metropolitana de Salvador (RMS). No entanto, do ponto de vista do emprego, os efeitos da industrialização não chegaram a ter um impacto considerável.

Segundo Carvalho, Pasternak e Bógus (2010),

essas transformações incidiram sobre um mercado de trabalho marcado por uma superoferta de mão de obra de baixa qualificação, reforçada pela atração de significativos fluxos migratórios, persistiu a vinculação de uma grande parcela da força de trabalho a ocupações precárias e de baixa remuneração, [...] (p. 305).

Carvalho e Pereira (2007) ainda pontuam que, no decorrer dos anos de 1960 a 1970, houve a realização, por parte do Estado, de grandes obras, além dos investimentos da iniciativa privada, que levaram à valorização do solo urbano na capital e à periferização dos moradores mais pobres que foram empurrados para áreas distantes e desvalorizadas, assim como para os municípios vizinhos de Simões Filho e Lauro de Freitas.

Esse novo desenho da cidade possibilitou a caracterização de três áreas de expansão bem diferentes: a Orla Marítima, o “Miolo” e o Subúrbio Ferroviário. A primeira constituiu a área “nobre” da cidade, local privilegiado de moradia, serviços e lazer. A segunda, retratada por conjuntos habitacionais destinados para a “classe média baixa” e ocupações ilegais, com pouca disponibilidade de equipamentos e serviços. Já o Subúrbio Ferroviário teve a sua ocupação inicialmente impulsionada pela implantação da linha férrea em 1860, sendo o seu território, a partir de 1940, expandido desordenadamente por loteamentos populares e ocupações ilegais, com moradias precárias. Trata-se de uma das regiões mais carentes, pelas deficiências de infraestrutura, equipamentos e serviços, além dos altos índices de violência.

Segundo os autores (2007) a indústria baiana mantinha uma grande dependência dos capitais e mercados do centro-sul e do exterior; o esgotamento do padrão desenvolvimentista, a reestruturação da economia brasileira e a nova orientação neoliberal do Estado provocaram um impacto desfavorável à produção local, afetando a economia e as condições de emprego. O aumento do desemprego levou Salvador a ocupar uma triste posição entre as capitais brasileiras, acentuando um dos traços mais

característico da sua RMS, ilhas de abundância, cercadas por um mar de pobreza. O término das políticas nacionais de desenvolvimento industrial e regional tem levado os governos estadual e municipal à prática de concessão de incentivos fiscais para a atração de novas indústrias e no incremento do turismo.

Carvalho e Pereira (2007) analisam que empresas importantes que foram atraídas pelos incentivos e pelos baixos salários que prevalecem no Nordeste, têm se deslocado para o interior da Bahia e para RMS, como o complexo automobilístico da Ford Nordeste³⁴, implantado em 2001. O Complexo Industrial vem contribuindo para o crescimento da região, mas o impacto desse empreendimento não promoveu significativa mudança na estrutura ocupacional e no panorama social da RMS, persistindo as características que a colocaram como a terceira maior aglomeração de pobreza metropolitana do país. Os autores (2008) ainda pontuam que a capital baiana tem uma grande influência negra. Secularmente discriminados e com restritas oportunidades de educação, emprego e ascensão social, pretos e pardos têm ficado na base da pirâmide social. No pensamento de Djamila Ribeiro (2018, p, 41), “a população negra sofre um histórico de opressão e violência que a exclui”.

Trata-se, para Ribeiro (2018),

do poder que sempre se esforçou para esconder a origem social das desigualdades, como se as disparidades fossem naturais, meritocráticas ou providencialmente fixadas. [...] os direitos negados e a situação de pobreza da maioria da população negra são decorrentes de uma estrutura social herdeira do escravismo. (p. 64)

A população em situação de rua é um exemplo dessa desigualdade, problema antigo que continua cada vez mais presente no dia a dia das cidades, e, em Salvador, essa realidade não seria diferente. Vislumbramos, nos últimos anos, o agravamento da crise socioeconômica no país, ocasionando retração nas políticas públicas que tem levado uma parcela significativa da população a viver em condições de extrema

³⁴ A Ford anunciou em 11.01.2021, por meio da imprensa, o encerramento das suas atividades no Brasil. O DIEESE aponta a perda de 119 mil empregos com o fechamento das fábricas localizadas na Bahia, Ceará e São Paulo, sendo o principal motivo da sua saída a instabilidade política e econômica do país. Na região de Camaçari, o impacto estimado com o encerramento da produção da unidade Ford é de 12 mil empregos diretos, segundo a reportagem de Daniel Giovanaz, divulgada em 16.01.2021, no jornal Brasil de Fato. Disponível em: www.brasildefato.com.br/2021/01/16/ford-encerra-producao-em-camacari-bahia. Acesso em: 01/mai./2021.

pobreza. Em relação ao quantitativo de pessoas em situação de rua na capital baiana, o MDS (BRASIL, 2009a) estimava que 3.289 indivíduos estavam nessa condição. Pesquisas realizadas em 2002 e 2009 pelos órgãos municipais e estaduais identificaram 818 e 2.706 sujeitos (BAHIA, 2002; SALVADOR, 2009) respectivamente nessa circunstância. Na reportagem veiculada pelo jornal Folha de São Paulo³⁵, a Prefeitura Municipal de Salvador tinha cadastrado 5.900 pessoas. Mas o estudo da ONG Projeto Axé³⁶ (CARVALHO, SANTANA, PEREIRA, VEZEDEK, 2017), estimava haver de 14 a 17 mil indivíduos nas ruas da capital baiana. A sociedade assiste ao crescimento acelerado dessa população. Marcos Cândido, cofundador da instituição, afirma que a mitigação do problema passa por acolhimento, educação e oportunidade, e que “É uma população que tem a mesma demanda que qualquer outro ser humano, trabalhar e produzir. Elas vão para a rua pela sobrevivência”, como destacou na entrevista.

³⁵ Reportagem de João P. Pitombo, Paula Sperb, João Valadares, Julia Barbon, Katna Baran, Fernanda Canofre e Monica Prestes. Jornal Folha de São Paulo. São Paulo, 15/jul./2019. p. B3.

³⁶ Projeto Axé – Centro de Defesa e Proteção à Criança e ao Adolescente é uma organização não governamental, fundada em 1990 por Cesare de Florio La Rocca, advogado e educador de origem italiana. O quantitativo da População em Situação de Rua, apresentado, pelo Projeto Axé, foi o resultado de uma pesquisa executada em duas etapas. Primeiro foi realizada uma investigação, denominada Cartografias dos Desejos e dos Direitos: Mapeamento e Contagem da População em Situação de Rua na Cidade do Salvador, feita pelo Projeto Axé em parceria com o Instituto de Psicologia (IPS) da Universidade Federal (UFBA), Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e União dos Baleiros (UNIBAL) com o financiamento da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), A segunda parte do estudo foi realizada entre janeiro e novembro de 2017, intitulada Caracterização das Situações de Violações de Direitos Vidas pela População em Situação de Rua – crianças, adolescentes, jovens e famílias – na Cidade do Salvador. A investigação teve o objetivo de descrever a população em situação de rua na cidade de Salvador, caracterizando todos os segmentos geracionais: crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos. Financiada pela Defensoria Pública do Estado da Bahia (DPE/BA). Disponível em: <https://www.projetoaxe.org>. Acesso em: 16/ nov. /2020.

Figura 02 – Pessoas em situação de rua, bairro do Canela, Salvador – BA, 2021



Fonte: autoria própria. Fotografia tirada em 07/abr./2021, às 06h20min.

Como assinalado na introdução do presente trabalho, ao longo da dissertação de mestrado, que realizei no período de 2012 a 2013, sobre assistência social prestada à população adulta em situação de rua em Salvador, pude verificar que as características dessa população não diferem dos perfis encontrados nos grandes centros urbanos do país. Ela é majoritariamente formada por homens, jovens, negros em idade produtiva e com baixa escolaridade; esses sujeitos costumam concentrar-se em grupos em pontos específicos da cidade, principalmente, nas áreas centrais, cidade baixa e na orla nos bairros da Barra e Pituba. Na pesquisa, também constatei que o Centro Histórico, em particular, exerce um grande poder de atração sobre esses indivíduos, em função do movimentado fluxo de pessoas, por se tratar de uma região de importância histórica e cultural, entretenimento, comercial e vocação turística da cidade.

À noite, ficando o local deserto, os passeios sob as marquises se transformam em abrigos. Além disso, instituições religiosas doam alimentação, cobertores, roupas, calçados e auxílios diversos nessas áreas. Nas investigações realizadas na cidade de Porto Alegre, Prates, Abreu e Cezimbra (2004) explicam que a abrigagem sob marquises, geralmente em locais mais movimentados, facilita a prática da mendicância, a obtenção de alimentos e a proteção contra a violência. No entanto, a privacidade nestes locais é inexistente, os moradores de prédios ou os proprietários de lojas

permitem a sua permanência por curtos espaços de tempo, obrigando-os a se retirarem num movimento nômade forçado. O despertar para os que pernoitam sob as marquises, muitas vezes é determinado pelo horário em que as lojas abrem as portas.

Sobre a organização desse segmento social, pude constatar na minha pesquisa que o Movimento de População em Situação de Rua, em Salvador, foi iniciado por um grupo de pessoas que se encontrava nessa condição, incentivados pela Pastoral da Rua de Minas Gerais e da Rede Rua de São Paulo. A partir dessa experiência, as lideranças começaram a mobilização desses sujeitos na cidade, primeiramente pelos indivíduos que dormiam no bairro do Comércio, e logo depois expandiram as ações para outras regiões. Em 21 de março de 2010, foi lançado o Movimento. Em junho desse mesmo ano o Convento de São Francisco, localizado no Centro Histórico, cedeu o antigo refeitório dos pobres, conhecido como “Chico”, que estava desativado, para instalação da sua sede.

Quanto às conquistas do Movimento de População de Rua em Salvador, destacam-se a promulgação da Política Estadual para a População em Situação de Rua (Decreto 12.947/10.02.14); lançamento do Projeto Bahia Acolhe (Decreto 13.795/12); parcerias com a Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esporte – SETRE, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza – SEDES, a Defensoria Pública da Bahia e Universidades. No âmbito do município, a publicação da Política Municipal para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Monitoramento e Acompanhamento (Decreto n. 23.836 de 22/03/2013); recepção do 1º Congresso Nacional do Movimento da População de Rua; além da fundação da Associação RUAATUA, como uma forma de atuação nas questões referentes aos direitos sociais, como o ingresso no mercado formal de trabalho.

A rede de proteção social³⁷ examinada na investigação para a dissertação de mestrado era composta por instituições dos governos estadual, municipal e da sociedade civil. O Governo do Estado da Bahia, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES), Superintendência de

³⁷ Considerei necessária a adoção de nomes fictícios, visando ao anonimato dos entrevistados e equipamentos da rede de atendimento, subterfúgio que teve o objetivo de garantir o sigilo.

Assistência Social (SAS) lançou, em 21 de março de 2012, o Programa Bahia Acolhe³⁸, no 1º Congresso do Movimento Nacional da População de Rua, tendo como tema “Protagonizando Histórias e Garantindo Direitos”, realizado em Salvador. As ações promovidas pelo Programa Bahia Acolhe tiveram por objetivo a garantia dos direitos e a inclusão na rede de proteção social básica e especial de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos em situação de rua, promovendo segurança de acolhida e preservando ou estabelecendo vínculos familiares e comunitários.

O programa teve como princípios a descentralização das ações, cabendo à esfera Estadual a coordenação e a formulação das normas gerais, e a execução direta às esferas Municipais, bem como as organizações não governamentais, a exemplo das instituições filantrópicas. Na ocasião, implementou com as instituições conveniadas, as seguintes ações:

- Formação e assessoria para os profissionais que atuavam diretamente com esse público em Salvador e no interior do Estado, nas cidades de Feira de Santana, Jequié e Vitória da Conquista;
- Serviço de atendimento móvel com a equipe formada por uma coordenadora, três assistentes sociais, uma psicóloga, uma pedagoga e dezessete educadores sociais. Os profissionais dispunham de dois veículos, tipo Kombi, que realizavam observação e atendimento nas áreas de maior concentração de pessoas, como Praça da Sé, Calçada, Politeama, entre outras;
- Dormitório público com capacidade de atender, com pernoite, quarenta pessoas de ambos os sexos. A equipe era composta de uma coordenadora, uma assistente social, uma nutricionista, sete educadores sociais, duas cozinheiras, dois auxiliares de cozinha e um auxiliar de serviços gerais;
- Projeto Cidadania, cujo espaço funcionava como um Centro de Convivência, atendendo mulheres e homens a partir de 18 anos, visando à promoção humana,

³⁸ O Programa Bahia Acolhe encerrou suas atividades em maio de 2015. Segundo Miranda (2016), surgiram divergências em relação à gestão, pois para o atual governo estadual, a população em situação de rua é responsabilidade do município e a obrigação do Estado é efetivar o cofinanciamento, conforme previsto na legislação de assistência social.

resgate da dignidade e o aumento da autoestima através do desenvolvimento de habilidades, com a equipe formada por uma assistente social, quatro educadores sociais (sendo que duas dessas pessoas viveram em situação de rua), dois monitores e um porteiro;

- Projeto Oficina do Obreiro, destinado ao abrigamento de caráter provisório de trinta pessoas adultas do sexo masculino, em processo de saída de rua. A equipe era formada por uma coordenadora, uma assistente social, um psicólogo, quatro educadores sociais, sendo que dois vivenciaram a condição de rua, uma cozinheira e um auxiliar de cozinha.

Já o Município, por meio da Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza (SEMPS), Coordenação de Proteção Social Especial era responsável pela execução dos serviços:

- Projeto de Atendimento Itinerante – a equipe era formada por uma coordenadora, uma assistente social, uma psicóloga, dez educadores sociais e dois motoristas. Os profissionais circulavam pela cidade, e quando localizavam pessoas vivendo na rua, buscavam através da escuta conhecer os motivos para se encontrarem nessa situação e ofereciam os serviços de acolhimento;

- Dois Centros de Convivência, que funcionavam de segunda-feira a sexta-feira das 08h00 às 16h:00, atendendo pessoas de ambos os sexos, maiores de 18 anos. As equipes eram formadas por um gerente, assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, professor de arte, educadores sociais, educador esportivo, agente administrativo, recepcionistas. As instituições ofereciam, além do atendimento com os técnicos, abrigamento, alimentação, local para banho e higienização das roupas, encaminhamentos para aquisição de documentos, tratamento de saúde e atividades lúdicas;

- Casa da Cidade com capacidade para atender 28 pessoas, de ambos os sexos e maiores de 18 anos, ofertando pernoite, banho e alimentação. A equipe era formada por um gerente, um chefe administrativo, dois assistentes sociais, dois agentes

administrativos, quatro educadores sociais, um auxiliar de serviços gerais e dois policiais;

- Abrigo de Salvador que tinha capacidade para abrigar 90 homens e mulheres acima de 18 anos. A equipe era formada por um gerente, dois assistentes sociais, cinco educadores sociais e uma técnica de enfermagem. O equipamento não determinava o prazo de permanência, informação que constatei com a presença de pessoas acolhidas há cerca de três anos.

No decorrer da investigação, visitei toda a rede socioassistencial mantida pelos governos estadual e municipal, sendo que cinco serviços de abrigamento/apoio eram mantidos pelo município e cinco administrados pelo governo estadual, por meio de parcerias com entidades filantrópicas. Os equipamentos sociais limitavam-se a atender de forma precária às necessidades básicas desse público, como pernoite, alimentação e local para higiene pessoal, prevalecendo a dependência, em detrimento da emancipação desse grupo populacional e o estigma da incapacidade de superação dessa posição precária e marginal que ocupam. Nesse sentido, Martins (1997, p. 21) enfatiza que “discutimos a exclusão e, por isso, deixamos de discutir as formas pobres, insuficientes e, às vezes, até indecentes de inclusão”.

Na pesquisa, também demonstrei que a participação de entidades de cunho confessional na assistência às pessoas que vivenciam a condição de rua é histórica, mas não foi o objetivo da dissertação levantar a quantidade de grupos voluntários entre evangélicos, católicos, espíritas, colégios, empresas, famílias, grupos de amigos que distribuía alimento na capital baiana. No intuito de conhecer a dinâmica e o impacto dessa ação para a vida dessa camada da população, foram selecionadas quatro entidades para fazer parte do estudo: um Centro Espírita, uma Comunidade Católica, uma Igreja Católica e uma Igreja Evangélica.

As entidades confessionais realizavam em comum a prática da doação de alimentação. São as chamadas “bocas de rango”, como são conhecidos os pontos de distribuição de comida pelas pessoas que vivem nas ruas. As instituições não mantinham qualquer registro dos trabalhos realizados e do quantitativo dos indivíduos atendidos. Em relação à promoção da autonomia desse público, as ações realizadas

pelas organizações religiosas não tinham como objetivo a inclusão social, cuidavam, basicamente, de prover as necessidades fundamentais, como alimentação, roupas, cobertores, calçados, além da realização de corte de cabelo, barba e pequenos curativos. A exceção foi a Comunidade Católica que desenvolvia diversas atividades com o objetivo de gerar renda e inserção social, a exemplo da coleta de materiais recicláveis, da confecção de artesanato, do bazar, do Jornal Aurora da Rua, além da parceria com empresas do ramo da construção civil. É importante citar, que o periódico foi idealizado nos modelos de publicações existentes em vários países do mundo, que visam gerar renda para os sujeitos em condição de rua.

Quadro 1 – Rede Socioassistencial de Atendimento à População em Situação de Rua em Salvador. Salvador, 2013

| VINCULO INSTITUCIONAL | INSTITUIÇÃO | ATIVIDADES |
|---|--|---|
| Religiosas | Centro Espírita Igreja Católica Comunidade Católica Igreja Evangélica | Doação de Alimentos Doação de Alimentos Pernoite, Alimentação, Higiene Pessoal, Oficinas e Serviço Social Doação de Alimentos |
| Prefeitura Municipal de Salvador | Projeto Atendimento Itinerante Centro de Convivência Brasil Centro de Convivência do Cidadão Abrigo de Salvador Casa da Cidade | Abordagem Social e Busca Ativa nas Ruas Alimentação, Higiene Pessoal, Serviço Social, Psicológico, Pedagógico Alimentação, Higiene Pessoal, Serviço Social, Psicólogo Pernoite, Alimentação, Higiene Pessoal, Serviço Social Pernoite, Alimentação, Higiene Pessoal, Serviço Social |
| Governo do Estado da Bahia em parceria com instituições filantrópicas | Instituto de Educação Projeto Atendimento Móvel Projeto Cidadania | Projeto Assessoria e Formação para os Profissionais Abordagem Social e Busca Ativa nas Ruas Alimentação, Higiene Pessoal, |

| | | |
|--|--|---|
| | Dormitório Público Oficina do Obreiro | Oficinas, Serviço Social Pernoite, Alimentação, Higiene Pessoal, Serviço Social Pernoite, alimentação, Higiene Pessoal, Serviço Social, Psicológico |
|--|--|---|

Fonte: Santos, 2014, p. 84.

Na pesquisa que realizei para a presente tese, constatei que na atual gestão, o site da PMS/SEMPRE³⁹ comunica que na capital baiana vivem nessa condição cerca de 3 mil pessoas, segundo o último levantamento do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2009a). Mas é importante citar que, atualmente, não existem dados atualizados sobre o quantitativo desse grupo na cidade do Salvador, os números divulgados são de dez anos atrás. Em 14 de maio de 2019, a Prefeitura lançou o Programa Sempre Cidadão, com o objetivo de assegurar as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Política Municipal da População em Situação de Rua. A porta de entrada do programa é o Núcleo de Ações Estruturadas para a População em Situação de Rua (NUAR-POP), que tem a missão de organizar a gestão dos serviços e projetos oferecidos pela Secretaria de Assistência Social com interface junto às diversas Secretarias e entidades parceiras, a exemplo do Serviço Municipal de Intermediação de Mão de Obra (SIMM), Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEMOP), Vigilância Sanitária de Salvador e o Projeto Axé.

O NUAR-POP⁴⁰ está localizado no bairro do Comércio, funciona por demanda espontânea, às terças-feiras e quintas-feiras, das 09h às 15h, com capacidade de realizar 250 atendimentos por dia, e conta com uma equipe formada por assistentes sociais, psicólogos, advogados, técnicos, entre outros profissionais. No local é disponibilizado atendimento psicossocial; orientação jurídica; projeto de habitação social; inscrição no CadÚnico e nos Programas do Governo Federal, como Bolsa Família e Minha Casa Minha Vida; emissão de cartão SUS e carteira de trabalho; além

³⁹ Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à pobreza. Disponível em: www.sempre.salvador.ba.gov.br. Acesso em: 18/dez./ 2020.

⁴⁰ Em função da pandemia não foi possível visitar o NUAR-POP para conhecer o trabalho desenvolvido. Tomamos como fonte de informações o site da PMS/SEMPRE.

de abrigar o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Municipal para a População em Situação de Rua (Ciamp-Rua), composto por representantes do poder público e da sociedade civil, com a finalidade de acompanhar e monitorar a execução dos serviços públicos para as pessoas em condição de rua.

O primeiro contato com o público-alvo, conforme a SEMPRE, é realizado pelo Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS). Diariamente, quatro equipes compostas por educadores sociais, vão ao encontro das famílias e indivíduos que vivenciam a condição de rua em diversos locais da cidade, principalmente nos bairros de maior circulação de pessoas como o Pelourinho, Barra, Sete Portas, Aquidabã, Piedade, Itapagipe e Rio Vermelho.

Os profissionais oferecem os serviços das unidades de abrigamento para os moradores em situação de rua. Os indivíduos que aceitam o abrigamento são conduzidos ou encaminhados a um dos cinco Centros POP, localizados nos seguintes bairros de Dois de julho, Djalma Dutra, Mares, Pau da Lima e Itapuã, onde são acolhidos e atendidos por uma equipe formada por assistentes sociais, psicólogos e educadores sociais. Após esse primeiro contato, são conduzidos para as Unidades de Acolhimento Institucional (UAIs) ou Unidades de Atendimento Emergencial (UAEs), onde são recebidos por assistentes sociais, psicólogos e educadores sociais. As pessoas são abrigadas a partir do perfil da Unidade, pois há equipamentos específicos para atender mulheres, homens, casais e famílias com crianças e adolescentes.

Ainda segundo a PMS/SEMPRE dezessete equipamentos de abrigamento estão em funcionamento 24 horas, para atender as pessoas em condição de rua de ambos os sexos, com idade a partir de 18 anos, com capacidade para acolher 1.200 indivíduos, sendo 12 Unidades de Acolhimento Institucional (UAIs) localizadas: duas no Barbalho, uma nos Barris, duas na Ribeira, uma em Pituaçu, uma na Boca do Rio, uma em Itapuã, duas em Coutos, uma em Amaralina, uma em Pirajá e cinco Unidades de Acolhimento Emergencial (UAEs) instaladas: uma em Coutos, uma em Cajazeiras, uma em Itapuã, uma na Liberdade e uma no Largo de Roma. A PMS/SEMPRE administra diretamente dois equipamentos e quinze em parceria com as organizações da sociedade civil, além de uma unidade de acolhimento, com capacidade para trinta pessoas, destinada ao público LGBTQI+ a partir de 18 anos, que estiver em situação de violência, fragilização,

rompimento dos vínculos familiares ou comunitários. Os encaminhamentos para atendimento nessa unidade são realizados por meio dos serviços socioassistenciais e pelos centros de referência estadual e municipal para LGBTQI+.

Quadro 2 – Rede de Serviço Existentes em Salvador Acessíveis às Pessoas em Situação de Rua. Salvador, 2021.

| INSTITUIÇÃO | QUANTIDADE | ATIVIDADES |
|---|------------|--|
| Núcleo de Ações Estruturadas para a População em Situação de Rua (NUAR-POP) | 01 | Missão de organizar a gestão dos serviços e projetos oferecidos pela SEMPRE para a População em Situação de Rua com interface junto às diversas secretarias e entidades parceiras. Localizado no bairro do Comércio. |
| Centro de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) | 07 | Visa à orientação e ao convívio sociofamiliar e comunitário. Trata-se de um atendimento dirigido às situações de violação de direitos. Localizados nos bairros: Garcia, Cabula, Curuzu, Bonocô, Itacaranha, Fazenda Coutos, Boca da Mata. |
| Centro de Referência Especializado de Assistência Social para Pessoas em Situação de Rua - Centro POP | 04 | Equipamento de Assistência Social que tem como objetivo apoiar pessoa em situação de rua no seu processo de saída das ruas, articulando as diversas políticas públicas para atender cada caso. A equipe multidisciplinar composta por assistentes sociais, psicólogos, agentes sociais e outros profissionais. Localizados nos bairros: 2 de Julho, Djalma Dutra, Mares e Itapuã |
| Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) | 01 | 04 equipes, formadas por três educadores sociais, diariamente, vão ao encontro das famílias e indivíduos que vivenciam a condição de rua em diversos locais da cidade, principalmente nos bairros de maior circulação de pessoas |
| Unidades de Acolhimento Institucional (UAIS) | 12 | Nesses espaços as pessoas são recebidas e instaladas a partir do perfil da Unidade, pois há equipamentos específicos para atender mulheres, homens e famílias. Localizadas nos bairros: 02 na Ribeira, 02 no Barbalho, Barris, Pirajá, 02 em Coutos, Boca do Rio, Pituaçu, Amaralina, Itapuã. |
| Unidades de Acolhimento Emergencial (UAEs) | 05 | Unidades abertas para acolhimento de homens, mulheres e famílias na pandemia. Nos bairros da Liberdade, Roma, Itapuã, Cajazeiras e Coutos. |
| Consultório na Rua | 05 | Equipes compostas por profissionais de saúde com responsabilidade de articular e prestar atenção integral à saúde das pessoas em situação de rua na própria rua. As equipes são formadas por assistentes sociais, enfermeiras, psicólogos, educadores físicos, terapeutas ocupacionais médicos, técnicos de enfermagem, agentes sociais, motorista e técnico administrativo. Atuação nos bairros: Centro Histórico, Brotas, Itapagipe, Itapuã. |

| | | |
|-------------------------------------|----|---|
| Restaurantes Populares | 02 | Fornece refeição pelo preço de R\$ 1,00 (um real). Na pandemia passaram a distribuir refeição e lanche gratuitamente. Nos bairros: Pau da Lima e São Tomé de Paripe |
| Pontos de Distribuição de Refeições | 04 | Distribuição de refeição e lanche, lavanderia e banho. Nos bairros: Barris, Barroquinha e Itapuã. Desativados em 10/out./2020. |

Fonte: Site da SEMPRES. Elaboração da autora.

Em relação ao atendimento de homens, mulheres, idosos, casais e famílias com crianças e adolescentes nas UAIs e UAEs, a Prefeitura informa que os serviços de abrigo proporcionam três refeições diárias, as pessoas são acompanhadas pela equipe multidisciplinar que realiza diversas atividades, como palestras sobre temas diversos (saúde, higiene pessoal, prevenção da Covid-19, entre outros), além das atividades culturais e sociais (datas comemorativas, aniversários do mês, natal, etc.). Os usuários também são inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) visando acessar os programas e benefícios socioassistenciais, como o Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida, além de serem encaminhados para órgãos públicos, onde é possível adquirir documentos oficiais, a exemplo da carteira de identidade; direcionamento à rede de educação, da saúde e de capacitação profissional.

Após o processo de reinserção social, aqueles que conquistaram autonomia para gerir a própria vida são inseridos no Programa Auxílio Moradia da PMS/SEMPRE, que disponibiliza R\$ 300 (trezentos reais) mensais para aluguel de imóvel. Os beneficiários do auxílio moradia são acompanhados pelas equipes dos CRAS, até que possam, segundo a Prefeitura, comprar a sua casa própria ou recebam o imóvel do Programa Minha Casa Minha Vida. No entanto, nos contatos que fiz com os profissionais, vê-se que o valor do benefício é insuficiente para alugar um imóvel, conseguem alugar um quarto e, assim, muitos retornam para a rua.

Na capital baiana a PMS/SEMPRE apresentou o projeto “Moradia Assistida: Reinventando Caminhos”⁴¹ baseado no modelo “habitação em primeiro lugar”⁴². A proposta visa conceder 20 moradias, ao longo de 02 anos, para família ou pessoa em situação de rua que fazem uso abusivo de substâncias psicoativas e que não se adequem aos atuais modelos de moradia provisória, em parceria com organizações da sociedade civil. Os beneficiários poderão usufruir do imóvel por 02 anos e, em contrapartida, contribuirão com 20% dos seus ganhos, seja por meios de trabalho formal ou informal. O referido recurso será destinado para um fundo reservado para à manutenção dos imóveis e/ou atender situações de emergência, como a compra de medicamentos. O processo de desligamento se dará com a comprovação de renda que possibilite autonomia, inclusão em programa habitacional ou auxílio moradia.

Estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (2017) salienta que na América Latina, o método Housing First (Casas Primeiro), apesar de utilizado por alguns projetos, não tem uma grande repercussão. No Brasil a metodologia é pouco conhecida, algumas experiências recentes, tal como, o Programa de Braços Abertos na cidade de São Paulo, iniciativa da gestão do ex-prefeito Fernando Haddad que possibilitava moradia em hotéis e baixa exigência para a participação. A intervenção apresentou resultados positivos, porém foi finalizado após a eleição do seu opositor João Doria. No Rio de Janeiro, o Projeto Ronda Urbana de Amigos Solidários (RUAS), organização da sociedade civil sem fins lucrativos que sem apoio do Estado, contando com verbas de doadores optou por abrigar apenas uma pessoa dentro da proposta Housing First (Casas Primeiro).

Na cidade de Porto Alegre o modelo Housing First foi iniciado em 2018 e é gerido pelo município. São 129 bolsas no valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por 12 meses para custear o aluguel e, geralmente, os imóveis são pousadas, casas ou apartamentos. As pessoas atendidas são indicadas e acompanhadas pelas equipes das Secretarias da Saúde e Assistência Social e, até outubro de 2019, foram 70 pessoas

⁴¹ O projeto foi apresentado para discussão e avaliação das entidades interessadas, a exemplo o Movimento de População de Rua de Salvador.

⁴² Modelo desenvolvido nos Estados Unidos no início dos anos 1980, mas diferentes versões surgiram nos estados Unidos e na União Europeia.

beneficiadas. Em Curitiba, o Projeto Moradia Primeiro foi implantado em 2018, resultado de uma parceria entre Mitra Arquidiocese e o Instituto Nacional de Direito Humanos da População de Rua (INRua). O projeto inicial preconizava 05 imóveis, mas apenas em 2019 foram efetivadas 03 moradias, os beneficiários são indicados e acompanhados por profissionais de 03 organizações distintas, cuja seleção prioriza pessoas com maior grau de autonomia (BRASIL, 2019). Essas, portanto, são as medidas mais próximas da proposta internacional no país.

No início da pandemia, a maioria das iniciativas de atendimento à população em situação de rua não veio do governo federal, nenhuma orientação foi dada sobre cuidados e estratégias de ação para proteger esse público do risco de infecção ou transmissão do novo coronavírus. O auxílio emergencial disponibilizado no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) que visava garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante esse mal, ficou inacessível para esse grupo social em consequência da necessidade de apresentação de documentos e cadastramento por meio de aplicativo, ferramenta ignorada, pela maioria desses sujeitos.

A Prefeitura Municipal de Salvador, por meio da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), disponibilizou em 16 de abril de 2020, para a população em situação de rua, o serviço de Consultório na Rua (CnaR). São cinco equipes que atuam nas áreas do Centro Histórico, Brotas, Itapagipe, Itapuã. A iniciativa teve como ponto de partida o Projeto Girassóis da Rua, idealizado pelo psiquiatra e professor Antônio Nery da Universidade Federal da Bahia (UFBA), e se constitui em uma política pública do Sistema Único de Saúde (SUS), prevista pela Portaria nº. 2.488, de 21 de outubro de 2011, que aprovou a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), sendo as diretrizes de organização e funcionamento das equipes dos Consultórios na Rua (eCR) são definidas pela Portaria nº. 122, de 25 de janeiro de 2011.

É importante destacar que se trata de uma conquista, fruto da luta dos movimentos sociais, com forte defesa e articulação do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). O CnaR preconiza atendimentos realizados por equipes da atenção básica, compostas por profissionais de saúde: assistentes sociais, enfermeiros, psicólogos, médicos, técnicos de enfermagem, entre outros, com a responsabilidade exclusiva de articular e prestar atenção integral à saúde das pessoas que vivenciam a

condição de rua. As equipes têm como principal objetivo realizar suas atividades de forma itinerante, desenvolvendo ações na rua, na unidade móvel e também nas instalações das Unidades Básicas de Saúde (UBS) do território onde está atuando e, quando necessário, também com as equipes dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), dos serviços de Urgência e Emergência e de outros equipamentos de acolhimento, destinados para esse público, de acordo com a necessidade do usuário.

Quanto à segurança nutricional, a PMS/SEMPRE autorizou a distribuição de refeições gratuitamente em dois restaurantes populares localizados nos bairros de Pau da Lima e São Tomé de Paripe, para as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Antes, a alimentação era disponibilizada pelo valor simbólico de R\$ 1,00 (um real). As “quentinhas” contêm carboidratos (arroz ou macarrão e feijão), além da proteína, salada e suco. Em 05 de outubro de 2020, os restaurantes passaram a funcionar normalmente, seguindo protocolos de prevenção e proteção contra o novo coronavírus, no entanto com o avanço da doença voltaram a distribuir os marmitex sem custo.

Nos bairros dos Barris, da Barroquinha e de Itapuã foram instalados pontos de distribuição de refeições que funcionaram de abril até setembro de 2020, das 11h às 13h. Nos Barris, na aérea do estacionamento São Raimundo, além da “quentinha” do almoço composta de carboidratos (arroz ou macarrão e feijão), proteína, salada, suco e o kit lanche com frutas, sanduíche, biscoito, suco, foi disponibilizada uma lavanderia móvel com capacidade de lavar 15k de roupas e atender a uma média de cinquenta pessoas dia e um contêiner com sete boxes de banheiro, instalados com chuveiros, pias e vasos sanitários. Na Barroquinha e Itapuã, do mesmo modo, foram distribuídos almoços, lanches e instalados banheiros. A intenção foi promover a higienização e cuidado para evitar a infecção pela COVID-19.

Os pontos de distribuição de refeições foram desativados em outubro de 2020; a PMS/SEMPRE migrou automaticamente as pessoas cadastradas para o Programa Salvador por Todos, criado para atender os trabalhadores informais que ficaram sem renda por causa pandemia, como baianas de acarajé, ambulantes, entre outros. Os beneficiários passaram a receber o valor de R\$ 270,00 (duzentos e setenta reais), entre eles 418 indivíduos que vivem na condição de rua estão sendo amparados, mas esse quantitativo é uma parcela mínima desse público. Além disso, um grande número de

usuários deixa de contar com a certeza de receber, pelo menos, uma refeição durante o dia. Nesse cenário, podemos concluir que os moradores em situação de rua são tratados de forma marginal e residual, e não de forma reconhecida no âmbito da sua cidadania. O auxílio foi previsto para ser pago até dezembro de 2020, entretanto com a catástrofe sanitária pela qual passa o país, continua vigente.

Com o intuito de conhecer e analisar os serviços de atendimento destinados à população em situação de rua em Salvador, no decorrer da pesquisa também foram realizadas visitas em 08 unidades de acolhimento.^{43,44} A intenção inicial, como já registrado, era levantar e examinar toda a rede socioassistencial, aspiração impossível de concretizar diante da pandemia do novo coronavírus. Mas procurei verificar até que ponto os objetivos e progressos divulgados no site da PMS/SEMPRE eram efetivos. A seguir o registro das características, limites e desafios das instituições destinadas para a assistência desse público.

Unidade 01. A instituição é administrada pela PMS/SEMPRE, foi inaugurada em 2020, está localizada em local de fácil acesso, próximo à prefeitura bairro, posto de saúde, centro comercial, lojas, supermercado e praia. Atendia famílias em condições de rua, inclusive, as que possuem cães e gatos, mas com a pandemia as famílias foram transferidas para outro imóvel. Atualmente, destina-se para o acolhimento de idosos de ambos os sexos, com capacidade para receber vinte e seis pessoas, funcionando 24 horas. No momento da visita, estavam abrigados na unidade vinte e três idosos, sendo vinte e um homens e duas mulheres.

Em relação às instalações, o imóvel dispõe de uma sala para o coordenador, uma sala para os técnicos, uma sala pedagógica, treze quartos com banheiro, duas camas e guardas roupas cada, cozinha, dois refeitórios (funcionários e usuários), dois espaços de convivência com televisão, área externa e o abrigo dos animais, que se encontra desativado.

⁴³ Considerei necessária a adoção de nomes fictícios, visando ao anonimato dos equipamentos da rede de atendimento, subterfúgio que tem o objetivo de garantir a não exposição das unidades e dos seus funcionários.

⁴⁴ Notei a grande satisfação dos trabalhadores dos serviços de acolhimento em colaborar com a pesquisa (anotação do caderno de campo, em 25/abr./2021).

A equipe de trabalho é formada por dois coordenadores, dois auxiliares administrativos, duas assistentes sociais, uma psicóloga, uma pedagoga, onze educadores sociais, um motorista, dois auxiliares de serviços gerais, um cozinheiro e dois auxiliares de cozinha. Os funcionários foram contratados com diversos vínculos trabalhistas, existem os estatutários, os concursados em Regime Especial de Direito Administrativo (REDA)⁴⁵, os que ocupam cargo comissionado⁴⁶ e os terceirizados. A equipe dispõe de telefone, computador com impressora e automóvel.

O equipamento proporciona para os abrigados atendimentos social e psicológico que os encaminha para regularização de documentos, tratamento de saúde, programas sociais e de transferência de renda, além do retorno para a família; alimentação (café da manhã, almoço e jantar); material de higiene pessoal e roupas de cama e banho; guarda-volumes; lavanderia e produtos de limpeza; atividades educativas e de lazer. A maioria dos abrigados apresenta comorbidades, como diabete, cardiopatia, transtornos mentais, úlceras, entre outras.

No que se refere à pandemia, notei que foram colocados dispensadores de álcool em gel em vários pontos do equipamento, idosos e trabalhadores estavam utilizando máscaras. No local, não foi registrado nenhum caso de Covid-19, além de que todos os usuários já estavam vacinados. O horário de entrada foi definido até às 22 horas e a saída a partir das 05 horas com o objetivo de moderar a circulação das pessoas.

Unidade 02. O equipamento é administrado por uma organização não governamental, filantrópica, que atua na cidade desde 1993 em parceria com PMS/SEMPRE. O abrigo está localizado em um bairro residencial, próximo de unidades de saúde, prefeitura bairro, delegacia de polícia, agência do INSS, agências bancárias, mercado, movimentado comércio e praia, além de fácil acesso é bem servido de transporte público. No dia da visita, em 29.03.2021, estava em funcionamento a cerca de uma semana, 24 horas por dia. A equipe técnica se encontrava finalizando o fluxo de atendimento e o levantamento da rede de serviços da região.

⁴⁵ Regime Especial de Direito Administrativo – REDA foi implementado na Bahia pela Lei nº 6.403/1992, tornando-se o instrumento apto para que a Administração Direta e Indireta pudesse contratar agentes públicos em regime temporário e sem a realização de concurso público.

⁴⁶ Cargos Comissionados são aqueles ocupados interinamente por servidores nomeados por autoridade competente. A essa posição, portanto, não se aplica a necessidade de aprovação em concurso público.

A instituição foi instalada em um imóvel amplo e bem estruturado, com recepção, muitos quartos com banheiro, estacionamento, área externa e tem capacidade de receber cento e cinquenta pessoas maiores de 18 anos, sendo o público alvo inicial homens e casais. Já se encontravam no local 19 indivíduos alojados (treze homens e três casais), porém, diante da demanda e do grande potencial de acolhimento, o atendimento foi estendido para as mulheres. Em pouco mais de um mês de funcionamento, 155 pessoas em condição de rua estão abrigados na unidade.

A equipe de trabalho é formada por um coordenador, três assistentes sociais, três psicólogas, dois supervisores (um para o turno diurno e um para o turno noturno), dois técnicos de enfermagem, auxiliares administrativos, monitores sociais, educadores sociais, cozinheiros e auxiliares de cozinha. O espaço possibilita atendimento social e psicológico, alimentação (café da manhã, almoço, jantar e lanches), as refeições são preparadas no próprio local.

Em função da pandemia, todos (acolhidos e funcionários) estavam utilizando máscaras e notei a presença de dispensadores de álcool em gel na recepção; o horário de entrada na casa foi estabelecido até às 22 horas e de saída a partir das 06 horas, sendo que as pessoas podem deixar e retornar para o espaço por três vezes durante esse intervalo de tempo, medidas adotadas visando pausar a circulação dos abrigados.

Os demais equipamentos visitados são dirigidos por uma organização de caráter social sem fins lucrativos, criada no ano de 2009, que busca oferecer um atendimento psicossocial por meio do olhar humanizado e integral do indivíduo em parceria com a PMS/SEMPRE.

Unidade 03. Iniciou suas atividades em 2020, está localizada próximo de escola, unidades de saúde, praças e praia, bem servida de transporte público, com capacidade de abrigar cinquenta pessoas do sexo masculino na faixa etária de 18 a 59 anos. O equipamento é dividido em uma sala para o coordenador, uma sala para os técnicos, uma sala dos educadores sociais, um banheiro para os funcionários, cozinha, salão multiuso com televisão, oito dormitórios com seis camas e armários com chaves individuais cada, seis banheiros compartilhados, lavanderia com máquina de lavar e tanque.

A equipe de trabalho é formada por um coordenador, uma assistente social, um psicólogo, dez educadores sociais, um auxiliar administrativo, um motorista, um auxiliar de serviços gerais, dois cozinheiros e dois auxiliares de cozinha. Todos mantêm vínculos empregatícios com a instituição gestora da unidade, com exceção dos funcionários da cozinha que são contratados por uma empresa terceirizada. Os funcionários contam com telefone e computador com impressora e automóvel.

A instituição proporciona para os abrigados atendimentos social e psicológico que os encaminha para regularização de documentos, tratamento de saúde, programas sociais e de transferência de renda, além da aproximação com a família; alimentação (café da manhã, almoço e jantar) é preparada no próprio espaço e serve aos usuários e funcionários; material de higiene pessoal; roupas de cama e banho; guarda-volumes; lavanderia e produtos de limpeza; atividades educativas (palestras sobre prevenção da COVID-19, saúde, racismo, trabalhar questões de conflitos, planejamento familiar, técnica de respiração, entre outros) e lazer, a exemplo futebol na praia, exibição de filmes, comemorações de datas festivas.

A maioria dos abrigados chega sem documentos, possui o ensino fundamental incompleto, 30% não mantêm contato com os familiares e 70% têm contatos esporádicos, realizam atividades tipo reciclagem, vendedor de picolé, faxina, flanelinha. Em relação à saúde, os problemas mais frequentes são hipertensão, diabetes, consumo abusivo de álcool e transtornos mentais.

Sobre as medidas adotadas para a prevenção de COVID-19, todos (funcionários e usuários) utilizam máscaras e foi estabelecido o horário de entrada até às 20 horas e saída a partir das 06 horas, com o objetivo de controlar a circulação das pessoas. 99% dos abrigados receberam o auxílio emergencial, que foi solicitado com a ajuda dos técnicos.

Unidade 04. As atividades começaram em 2020, atendendo 25 casais em condições de rua. Em relação ao espaço físico, possui uma sala para o coordenador, uma sala dos técnicos, uma sala dos educadores sociais, uma sala de convivência, um refeitório, vinte e cinco quartos, seis banheiros compartilhados e lavanderia com máquina de lavar e tanque. O imóvel está localizado ao lado da Unidade 03, inclusive comungando da mesma cozinha.

A equipe de trabalho é formada por um coordenador, uma assistente social, um psicólogo, dez educadores sociais, um auxiliar administrativo, um motorista, um auxiliar de serviços gerais. Todos mantêm vínculos empregatícios com a instituição responsável pela unidade. Os funcionários dispõem de telefone, computador com impressora e automóvel.

Os serviços disponibilizados são os mesmo da Unidade 03, portanto não serão descritos, para evitar repetição. As particularidades do espaço ficam por conta de que 67% dos acolhidos são beneficiários do Programa Bolsa Família, inclusive há pessoas inscritas, aguardando há um ano pelo auxílio. No kit de materiais de higiene pessoal é acrescentado absorvente e em condições muito delicadas são feitas exceções para casais com filhos.

Unidade 05. O equipamento encontra-se instalado em um bairro popular, com forte comércio, unidades de saúde, prefeitura bairro, escola, bem servido de transporte público. O imóvel é amplo e apresenta boa estrutura física. A capacidade de atendimento é para oitenta pessoas; no dia da visita, estava com a ocupação completa. No local, encontravam-se sessenta e oito homens e doze mulheres.

O espaço é composto de uma sala para o coordenador, uma sala dos técnicos, recepção, quarenta quartos com banheiro, duas camas e armários cada, cozinha, lavanderia com máquina de lavar e tanquinho, guarda volume, área de convivência com televisão, área externa.

Figura 03 – Quarto com banheiro da unidade de acolhimento, Salvador – BA, 2021.



Fonte: Fotografia da autora, Unidade 05, em 22/abr./2021.

Figura 04 – Quarto com banheiro da unidade de acolhimento, Salvador – BA, 2021.



Fonte: Fotografia da autora, Unidade 05, em 22/abr./2021.

O grupo de trabalho é formado por um coordenador, duas assistentes sociais, dois psicólogos, um auxiliar administrativo, dezesseis educadores sociais, um motorista,

um auxiliar de serviços gerais. Todos mantêm vínculo empregatício com a instituição parceira com a PMS/SEMPRE que administra o local. Já os funcionários da cozinha são terceirizados. A equipe tem à sua disposição telefone e computador com impressora e automóvel.

A instituição oferece atendimento social e psicológico, encaminhando-os para a regularização de documentos, tratamento de saúde, inscrição no CadÚnico, com o objetivo de acesso aos programas sociais Minha Casa Minha Vida e de transferência de renda Bolsa Família, além do retorno para a família; a alimentação (café da manhã, almoço e jantar) é preparada na própria unidade e servida para os usuários e funcionários; material de higiene pessoal (escova de dente, creme dental, desodorante, sabonete, barbeador, shampoo, condicionador e absorvente); roupa de cama e banho; guarda-volumes; lavanderia com máquina de lavar e tanque; atividades educativas (roda de conversa sobre temas, como consumo de bebida alcoólica, pandemia, Programa Bolsa Família, entre outros), filme com pipoca, comemoração de datas festivas, como exemplo, aniversários do mês. As atividades são realizadas pelos técnicos e educadores sociais.

A maioria das pessoas atendidas não tem documentos e não mantém contato com os seus familiares, apenas dez abrigados informaram relacionar-se com pelo menos um parente; cerca de 80% é consumidor de bebida alcoólica e outras drogas, dezoito pessoas possuem transtornos mentais.

A rotatividade na unidade é grande, cerca de quatrocentas pessoas já passaram pelo abrigo, sendo que oitenta e uma receberam o auxílio moradia no valor de trezentos reais, com os quais geralmente alugam um quarto, e passam a ser acompanhados pelo CRAS da região, onde o imóvel está localizado; dois receberam auxílio viagem para retornar à cidade de origem; um recebeu o Benefício de Prestação Continuada (BPC); trinta e seis foram contempladas pelo Programa Bolsa Família.

Observei que foram colocados dispensadores de álcool em gel em vários cômodos da unidade, todos os funcionários e os abrigados estavam usando máscaras, porém, mesmo com os cuidados dez indivíduos foram infectados pelo novo coronavírus, sendo encaminhadas para a unidade de referência para a quarentena, retornando após o período de isolamento. Sobre o auxílio emergencial, quarenta pessoas o receberam,

porém, é importante registrar que a intervenção dos funcionários foi imprescindível para o acesso ao benefício.

Unidade 06. A instituição iniciou suas atividades em 2020, está localizada em um bairro residencial, próximo de unidades de saúde, comércio, praia. O imóvel oferece uma boa estrutura física, é amplo, arejado e bem iluminado, presta assistência 24 horas para cinquenta pessoas do sexo masculino.

O local é dividido entre recepção, uma sala para o coordenador, uma sala para os técnicos, um banheiro para os servidores, um almoxarifado, dez dormitórios com quatro a seis camas e armários individuais com chaves cada, banheiros compartilhados para os usuários, área de convivência com televisão, espaço para leitura, cozinha, lavanderia com máquina de lavar e tanque e área externa.

A equipe de trabalho é composta de um coordenador, uma assistente social, um psicólogo, cinco educadores sociais, sendo três no turno diurno e dois no turno noturno, um motorista e um auxiliar de serviços gerais. Todos têm vínculo empregatício com a instituição, que mantém o espaço em parceria com a PMS/SEMPRE. Já os trabalhadores da cozinha prestam serviço para uma empresa terceirizada. A equipe dispõe de telefone, computador com impressora e automóvel.

O equipamento oferece atendimento social e psicológico (encaminhamento para aquisição de documentos, tratamento médico, contato com os familiares, entre outros); três refeições (café da manhã, almoço e jantar); material de higiene pessoal; roupas de cama e banho; atividades educativas, como roda de conversa sobre diversos temas, como exemplo a autonomia, drogadição, comemoração de datas festivas, como aniversários do mês e disponibiliza livros, como registrado na fotografia abaixo.

Figura 05 – Espaço para a leitura, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografias da autora, Unidade 06, em 23/abr./2021.

Figura 06 – Bebedouro de água, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografias da autora, Unidade 06, em 23/abr./2021.

No que se refere às atividades desenvolvidas pelos alojados, a grande maioria declarou que, diariamente, recolhe materiais recicláveis, também realizam trabalho na área de construção civil, de vendedor ambulante e de guarda carro nas praias. Em função da pandemia, foram instalados dispensadores com álcool gel em vários pontos da casa e todos estavam usando máscaras. O horário de entrada na Unidade passou para até às 20 horas e a saída a partir das 05 horas, os abrigados podem sair e entrar na unidade três vezes durante esse intervalo, medida essa que visa reduzir a circulação das pessoas. Sobre usuários infectados, apenas um apresentou sintomas da COVID-19, sendo encaminhado para a unidade de referência para quarentena, e após o período de isolamento retornou para o abrigo.

Unidade 07. Inaugurada em 2020, está localizada em um bairro que oferece uma diversidade de serviços e lazer, a exemplo unidades de saúde, escolas, prefeitura bairro, comércio, praia e praça. O imóvel tem uma boa estrutura física, uma sala de coordenação, uma sala dos técnicos, recepção, área de convivência com televisão. São vinte e oito quartos com banheiro, vinte dos quais são destinados para o acolhimento de homens e oito para as pessoas que necessitam de isolamento. Inicialmente, foi planejado oferecer abrigo para casais, mas diante da pouca demanda, a partir de maio do mesmo ano, passou a acolher somente pessoas com doenças infectocontagiosas (tuberculose, COVID-19) e, no mês de outubro mudou para uma unidade mista, atendendo homens e sintomáticos (pessoas solteiras, casais e famílias).

A equipe de trabalho é composta por um coordenador, uma assistente social, um psicólogo, doze educadores sociais, um auxiliar administrativo, um auxiliar de serviços gerais, um motorista, todos contratados pela instituição parceira da PMS/SEMPRE, além de um cozinheiro e um auxiliar de cozinha, ambos terceirizados.

A instituição oferece atendimento social e psicológico (encaminhamento para regularização de documentos, programas sociais e tratamento de saúde), alimentação (três refeições preparadas no próprio local), material de higiene e limpeza, roupa de cama e banho, lavanderia com máquina de lavar e tanquinho, guarda volumes. O primeiro andar do equipamento foi destinado para as pessoas que precisam permanecer em isolamento, em função de alguma enfermidade.

Os usuários estão na faixa etária de 28 a 32 anos, a maioria não tem documentos, 25% tem contato com os seus familiares. Quanto às causas para estar na rua, os principais motivos relatados foram o uso de drogas, desemprego e doenças mentais. Realizam atividades como a reciclagem, artesanato e arte de rua.

Em função da pandemia, foram colocados avisos sobre os cuidados em relação à COVID-19 e dispensadores de álcool em gel em vários pontos do abrigo; todos estavam utilizando máscaras e o horário de entrada e saída do espaço foi definido para 20 horas e 06 horas respectivamente intervalo em que, podem entrar e sair por cinco vezes, medidas tomadas visando restringir a circulação das pessoas. 80% (18) dos usuários receberam o auxílio emergencial, mas para isso foi necessário o auxílio dos técnicos.

Figura 07 – Mensagens, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografias da autora, Unidade 07, em 24/abr./2021.

Figura 08 – Mensagens e dispensador de álcool em gel, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografias da autora, Unidade 07, em 24/abr./2021.

Unidade 08. Começou a atender esse grupo social em novembro de 2019. O espaço foi destinado para abrigar famílias, fica situado em um bairro residencial próximo de unidades de saúde, comércio, escola e praia. Tem capacidade para atender cinquenta pessoas. A equipe de trabalho é formada por uma coordenadora, uma assistente social, uma psicóloga, cinco educadores sociais, um auxiliar de serviços gerais e um motorista. Dispõe de telefone, computador com impressora e carro.

O espaço é dividido em uma sala para a coordenadora, uma sala para os técnicos, recepção, dezesseis quartos, seis banheiros compartilhados, cozinha, área de convivência com televisão e espaço infantil, lavanderia com máquina de lavar e tanque, e uma área externa com brinquedos para as crianças.

Figura 09 – Recepção da unidade de atendimento, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografias da autora, Unidade 08, em 25/abr./2021.

Figura 10 – Sala dos técnicos, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografias da autora, Unidade 08, em 25/abr./2021.

A instituição oferece atendimento social e psicológico (encaminhamento para aquisição de documentos, tratamento de saúde e benefícios sociais). Quanto à saúde, também foi mencionado o apoio do consultório de rua de abrangência da região. A alimentação é fornecida por uma empresa terceirizada, sendo servidas três refeições (café, almoço e jantar), para as crianças, gestantes e lactantes, também é oferecido lanche às 10 horas e às 15 horas. Uma vez por semana são distribuídos lençóis e toalhas, material de higiene pessoal; meninos e meninas de até três anos são providos de fralda, alfazema, leite e cereal.

Em relação aos abrigados, inicialmente eram casais com filhos, mas atualmente são mais mulheres com seus filhos. No dia da visita, estavam no local sete casais com dois a três filhos e três mulheres com um filho cada. A maioria é beneficiada pelo Programa Bolsa Família. Os adultos, em grande parte, não têm documento, e as crianças possuem apenas certidão de nascimento. Os vínculos com os seus parentes são frágeis. Sobre as aulas, foi feito contato com a Secretaria de Educação do município, e as crianças e os adolescentes foram matriculadas nas escolas próximas do equipamento.

A unidade instalou uma pia com sabão na entrada do imóvel, colocou dispensadores de álcool em gel, todos usam máscaras, a circulação dos usuários foi limitada, podendo deixar e retornar para o local por cinco vezes ao dia. A pandemia interrompeu as aulas, as crianças e os adolescentes não tiveram acesso ao ensino remoto, então, a equipe procura desenvolver atividades educativas, de acordo com a idade deles. Sobre o auxílio emergencial, uma grande parcela, como mencionado, é beneficiária do Programa Bolsa Família, por isso recebeu o provento, mas as pessoas sem documentos não tiveram acesso ao recurso, porém os técnicos colaboraram, no sentido de acompanharem pela internet a liberação do benefício.

Figura 11 – Espaço de convivência e infantil, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografias da autora, Unidade 08, em 25/abr./2021.

Figura 12 – Espaço de convivência e infantil, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografias da autora, Unidade 08, em 25/abr./2021.

Figura 13 – Brinquedo infantil e automóvel, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografia da autora, Unidade 08, em 25/abr./2021.

As dezessete unidades de atendimento destinadas às pessoas em situação de rua, próprias ou parceiras da PMS/SEMPRE almejam desenvolver um trabalho em conjunto, visando formar uma rede de proteção integralizada e seguem um fluxo de atendimento comum. Esse modelo, como foi mencionado pela responsável da Instituição, foi implementado pelo atual Prefeito, após visita a Portugal, onde teve a oportunidade de conhecer as políticas públicas e visitar os serviços de assistência para as pessoas em condição de sem-abrigo no país lusitano.

O ingresso nos equipamentos é feito por meio do encaminhamento do Serviço de Acolhimento Social (SEAS), isto é, as equipes que atuam na rua, realizando abordagem às pessoas que se encontram nesse estado, e também pelos Centros POP, após consulta a Central de Vagas do Município. Na chegada à unidade, indicada de acordo com o seu perfil, inicialmente a pessoa é recepcionada e orientada pelos educadores sociais sobre a casa, recebe um kit higiene pessoal (escova de dente, creme dental, sabonete, desodorante) e roupas de cama e banho. Após esse primeiro contato é levada para o dormitório para que possa tomar banho, trocar de roupas e conhecer o local onde passará a dormir.

No decorrer da visita na Unidade 06, presenciei a recepção de dois homens, jovens e negros, sendo um conduzido pela ambulância de um hospital psiquiátrico. O primeiro foi recepcionado pelo psicólogo e, em seguida, foi atendido pelos educadores sociais, que lhe entregaram produtos de higiene pessoal, lençóis, e foi acompanhado até o dormitório. O segundo, da mesma forma, foi recebido pelo psicólogo, que também conversou com o preposto da unidade de saúde e, logo depois, recebeu igualmente a assistência dispensada ao primeiro pelos funcionários.

Já acomodada, a pessoa é atendida pelos técnicos (assistente social e psicólogo) que, por meio do Termo de Ajuste de Adesão e Compromisso do Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias é informada, mais detalhadamente, sobre os seus direitos e, também, sobre os seus deveres, enquanto permanecer no local. O documento é assinado pelo técnico responsável, pelo educador social e pelo usuário.

Na escuta, os profissionais procuram conhecer a história de vida e as demandas do recém-chegado que, em sua maioria, são por aquisição de documentos e tratamento de saúde. A partir desse primeiro contato, começa a ser traçado o Plano Individual de Atendimento (PIA), que corresponde a uma entrevista minuciosa para registrar dados pessoais, contatos de familiares ou de amigos, informações sobre saúde, aptidões e habilidades, entre outros. Nesse documento, constarão o parecer social e psicológico da pessoa, além do ciente dele. O principal objetivo do PIA é planejar, juntamente com o abrigado, uma proposta personalizada de atendimento.

Não é permitido o consumo de bebida alcoólica e outras drogas nas instituições e nem ali entrar sob o efeito de substâncias psicoativas. Caso ocorram conflitos internos com outro usuário ou funcionários, como também no bairro, o indivíduo poderá ser transferido para outro abrigo. Em relação à ausência no alojamento, a pessoa que não comparecer por três dias consecutivos e oito dias alternados é desligado da Instituição.

As unidades foram implantadas em imóveis antes utilizados para hotelaria, por isso adequados para receber essa camada da população. Os espaços são amplos, limpos, arejados, com área externa e possuem muitos quartos, camas, armários e banheiros. As cozinhas são estruturadas têm fogão, geladeira, freezer, micro-ondas e outros utensílios e os profissionais estavam adequadamente uniformizados, com roupas

brancas, botas e fazendo uso das máscaras. Com a pandemia, o café da manhã, o almoço e o jantar são realizados nos quartos, rotina essa adotada para evitar aglomeração. A alimentação dos usuários que, por motivo de trabalho ou atendimento médico, não estejam na casa no horário das refeições, é-lhes reservada.

Figura 14 – Cozinha, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografia da autora, Unidade 07, em 24/abr./2021.

Os abrigados são responsáveis pela higienização dos quartos e dos banheiros que usam, cujo material de limpeza é fornecido pela instituição. Em relação à limpeza dos lençóis e toalhas de banho, são recolhidas uma vez por semana e lavados na máquina. Já os tanques, são utilizados pelos abrigados para a higienização de suas roupas.

Figura 15 – Lavanderia, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografia da autora, Unidade 08, em 25/abr./2021.

Figura 16 – Lavanderia, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografia da autora, Unidade 08, em 25/abr./2021.

Caso a pessoa encaminhada para acolhimento seja aposentada ou receba o Benefício de Prestação Continuada (BPC), obterá apoio no espaço onde se encontra alojado por um período, até providenciar um local de moradia.

As atividades educativas, culturais, de lazer e profissionalizantes foram muito prejudicadas em razão da pandemia, porém é possível observar mensagens de motivação expostas nas paredes em todas as unidades e também desenhos e painéis feitos pelos usuários nas atividades socioeducativas, realizadas nos locais de abrigo, uma forma de valorização, como registrado nas fotos abaixo.

Figura 17 – Painéis elaborados pelos abrigados, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografia da autora, Unidade 07, em 24/abr./2021.

Figura 18 – Painéis elaborados pelos abrigados, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografia da autora, Unidade 07, em 25/abr./2021.

Quando questionados sobre os desafios do trabalho, os funcionários destacaram: a superação do estigma que ainda é muito forte em relação a esse público, a promoção do sentimento de coletividade entre os usuários, possibilitar a retomada da autonomia dos abrigados, a consolidação da rede socioassistencial. A importância do trabalho intersetorial no atendimento da população em situação de rua, também foi mencionado na entrevista realizada com uma coordenadora do MPR Salvador para a dissertação de mestrado em 2014. Nas palavras da liderança:

as secretarias não sabem e não conseguem trabalhar de uma forma intersetorial, ainda é muito na sua panelinha, [...] Eu acho que o grande entrave é justamente isso, tirar as políticas do papel e fazer com que as secretarias possam começar a trabalhar de uma forma intersetorial.

A Política Nacional de Assistência Social (2004, p. 44) “tem como principais pressupostos a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade”. De acordo com Bellini et al. (2014, p. 02), “intersetorialidade nas políticas públicas é compreendida

como uma articulação maior entre diversos saberes para alcançar um objetivo mais amplo”. As autoras ainda ressaltam que a intersectorialidade é considerada um modelo de gestão que visa romper com a fragmentação das políticas sociais, trazendo transformação de conceitos, ações e maneiras de pensar a prestação de serviços sociais e a relação entre esses serviços, o Estado e os cidadãos. Busca romper com modelos fragmentados de gestão e proporcionar uma maior participação dos atores envolvidos nas políticas sociais, inclusive os públicos de tais políticos. Na prática, isso se efetiva em um processo político, permeado de contradições, resistências, divergências, escassez de recursos, inclusive, que pode ser utilizado tanto para a reprodução das relações de dominação, como para a transformação social.

Na visita às instituições pudemos constatar a expansão da rede socioassistencial para atendimento da população em situação de rua, composta em 2014, por dez unidades, sendo cinco administradas por Instituições filantrópicas por meio de convênio com o Governo do Estado da Bahia e cinco mantidas pela Prefeitura Municipal de Salvador.

Atualmente a PMS/SEMPRE disponibiliza dezessete serviços com capacidade para abrigar mil e duzentas pessoas maiores de 18 anos de ambos os sexos; crianças e adolescentes também são abrigados, mas em companhia dos seus genitores e/ou responsáveis. A partir dos dados divulgados pela PMS/SEMPRE, o quantitativo de indivíduos alojados representa, aproximadamente, 36,5% da população em situação de rua na velha capital baiana, estimada em 3.289 pelo MDS (2009a). Houve, portanto, um avanço não desprezível, mas, ainda assim, um número muito grande de indivíduos continua fazendo das ruas seu espaço de moradia e sustento, como mostram os registros fotográficos abaixo.

Figura 19 – Pessoa em situação de rua, bairro do Canela, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografia da autora, 14/abr./2021, às 14h50min.

Figura 20 – Pessoas em situação de rua, viaduto do Politeama, Salvador – BA, 2021



Fonte: Fotografia da autora, em 11/mai./2021, às 09h20min.

Em relação aos espaços de abrigo, diferentemente da rede levantada em nossa pesquisa, em 2014, que disponibilizava espaços precários de alojamento, os atuais equipamentos foram instalados em imóveis de fácil acesso, bem servidos de transporte público, e que antes eram utilizados na rede hoteleira da cidade, portanto espaços adequados para abrigo, pois dispõem de muitos quartos com camas e armários individuais. Os locais são amplos, possuem áreas externas, arejados e limpos, e em sua maioria atendem cerca de cinquenta pessoas, o que vai ao encontro do determinado pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009b)⁴⁷.

As equipes de trabalho são formadas por técnicos e demais funcionários que possuem vínculos empregatícios com as instituições parceiras da PMS/SEMPRE. É importante destacar que essa situação é muito diferente da apresentada pelos profissionais que atuavam nos antigos equipamentos de acolhimento visitados durante a pesquisa realizada em 2014, onde pessoas desenvolviam suas atividades laborais sem contrato de trabalho e com salários atrasados. Os serviços foram equipados, os empregados dispõem de telefone, computador com impressora e automóvel, dispositivos que não estavam acessíveis em todas as unidades pretéritas.

Sobre as unidades de abrigo é importante destacar que os locais proporcionam a satisfação das necessidades básicas dos seus usuários, mas não promovem a sua autonomia. A crise econômica do país e, conseqüentemente, o aumento do desemprego, associados à pandemia da COVID-19, impossibilitaram a realização de ações voltadas para a formação e qualificação profissional desse público, o que dificulta ainda mais sua reinserção social por meio do trabalho.

No panorama atual do Brasil, diante das crises social, econômica, política e sanitária pelas quais passa a nação, o governo sinaliza com mais medidas de restrições das políticas públicas, comprometendo o frágil sistema de seguridade social brasileiro e,

⁴⁷ O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Esta normativa possibilitou a padronização em todo território nacional dos serviços de proteção social básica e especial, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados para a garantia dos direitos socioassistenciais, além das provisões, aquisições, condições e formas de acesso, unidades de referência para a sua realização, período de funcionamento, abrangência, a articulação em rede, o impacto esperado e suas regulamentações específicas e gerais.

assim sendo, grande parcela de cidadãos possivelmente continuará ou voltará para a margem das políticas sociais, incluídas nesse grupo as pessoas em condição de rua.

Neste capítulo, analisamos a vulnerabilidade social da população em situação de rua no Brasil e na cidade de Salvador, avaliamos a rede socioassistencial e as ações voltadas para a prevenção do novo coronavírus. A seguir, descreveremos a proteção social e os serviços destinados para esse público em Portugal e na cidade do Porto.

CAPÍTULO 4: VULNERABILIDADE E PROTEÇÃO SOCIAL DAS PESSOAS EM CONDIÇÃO DE SEM-ABRIGO EM PORTUGAL

[...] Peças
Pros que vão mal assim
Vivendo em baixo de viadutos
Comendo e bebendo do mau e do ruim [...]
(o “Analfa-Poeta” da rua)

Conforme mencionado anteriormente, a proteção social em Portugal encontra-se estreitamente associada à condição do país como membro da Comunidade Europeia e às suas normas a esse respeito. Por isso, as medidas de proteção dos que vivem nas ruas do referido país, em boa parte, derivam da determinação mais geral da União Europeia (UE). Embora a maioria das nações que a compõem desfrute de um alto nível de desenvolvimento e de proteção social aos seus cidadãos, nem por isso deixaram de ser afetadas por situação de risco, ainda que em dimensão bem mais reduzida do que em países como o Brasil, estando entre esses riscos o da vivência nas ruas.

O Continente é próspero, o que não evitou a presença da população em situação de rua, como é definida no Brasil. Na Europa, denominada como sem-abrigo, o conceito adotado no velho continente abrange um público mais amplo que a designação brasileira. No que se refere à titulação, Sampaio (2013, p. 59) destaca que “o termo ‘sem-abrigo’, utilizado na atualidade, parece acentuar a questão da habitação, num sentido restrito, mas, decerto, também a da pobreza e da exclusão social num sentido mais amplo”.

O crescimento dessa problemática resultou em estudos que se propuseram a caracterizar esse segmento social e entender os motivos que levaram à situação de rua, dentre os quais se evidenciaram: desastres naturais, pobreza, questões de saúde, desemprego, migrações e família monoparental. Outras vezes, pelo tempo que as pessoas se encontram na rua e a grande vulnerabilidade que apresentam, são identificadas e classificadas como: *crônico* – associado ao alcoolismo e à toxicod dependência; *periódico* – têm casa, mas a deixam quando a pressão é intensa, a

exemplo da violência doméstica; *temporário* – em consequência do desemprego ou mudança de comunidade; *total* – têm os laços interrompidos com a família, amigos e redes de contatos. E, também, a partir da situação habitacional, que inclui todos aqueles que não têm acesso a uma moradia digna, como as pessoas que se encontram em centros de acolhimento e as que habitam imóveis precários, superlotados, ameaçados por desastres naturais ou incêndios, em vias de despejo por atraso de aluguel. A existência de pessoas em condição de rua, principalmente nas grandes cidades, continua a ser um problema de difícil solução porque não envolve apenas a vontade pessoal do indivíduo, mas também dependem de respostas políticas.

Na atualidade, a UE vive tempos de rápidas mudanças e a população em situação de sem-abrigo não pode ser ignorada. Traçar o perfil desse público é, hoje, algo muito mais complexo. Passou de uma representação predominantemente masculina, de meia-idade, desempregada, sem apoio familiar, com a saúde debilitada, para um retrato muito mais abrangente, no qual a recessão econômica no velho continente tem elevado o número de pessoas vulneráveis à vivência na situação de rua, a exemplo das famílias monoparentais e das famílias numerosas; as mulheres; os idosos; os jovens; os desempregados; as pessoas que, em sua maioria, recebem baixos rendimentos ou insuficientes pensões; as vítimas de uma agressiva cultura de facilitação do crédito; os imigrantes; as comunidades ciganas e outras minorias.

Nesse mesmo contexto, embora esse segmento social se caracterize majoritariamente por cidadãs e cidadãos europeus, o crescimento do número de imigrantes é visível, resultante do fluxo de pessoas que circulam, à procura de melhores condições de vida, oriundas de países que aderiram à União Europeia e das ex-colônias, as quais encontram dificuldades em acessar os benefícios sociais nos países de acolhimento, onde também não dispõem do suporte de familiares ou amigos, revelando-se, assim, extremamente suscetíveis à condição de sem-abrigo, ao não encontrarem trabalho.

Nesse cenário, a problemática das pessoas em condição de rua, na atualidade, afeta grupos não considerados anteriormente vulneráveis. A vivência dessa situação é o resultado de múltiplos motivos, e não deve ser considerada um estado extraordinário,

mas uma circunstância que revela as falhas do sistema de proteção social, alijando o indivíduo de todos os seus direitos.

O cenário de extrema pobreza apresentado por esses sujeitos tem como principal desafio a dificuldade de (re)integração na sociedade, em consequência da privação de suportes econômicos e sociais, associados ao rompimento dos laços familiares, comunitários e de amizade, e a uma reduzida experiência profissional. O fato de não ter uma moradia fixa dificulta a prática diária de hábitos de higiene e os cuidados de imagem, essenciais à procura e à manutenção de um emprego, além do acesso aos serviços básicos como os de transporte e saúde, entre outros. O desemprego de longa duração é, assim, uma realidade de muitos indivíduos em condição de rua, cujas únicas fontes de rendimento provêm de apoios sociais, caridade e de atividades como a reciclagem e a mendicidade.

Como diz Costa (2002), a situação dos desempregados de “longa duração” é de mais difícil resolução; admite-se que uma parte desses não mais possa regressar ao mercado de trabalho. No fundo, trata-se de um autêntico círculo vicioso, ou seja, com a retração do mercado, o Estado, ao não viabilizar mecanismos de gestão e integração de ações, saberes e esforços de diferentes políticas públicas, impede qualquer possibilidade de realização de uma plena inclusão social.

A Comissão Europeia, órgão executivo da UE, é responsável pela elaboração de propostas de novos atos legislativos europeus e pela execução das decisões do Parlamento Europeu e do Conselho da UE. Tem como principais objetivos: proteger os interesses da UE e dos seus cidadãos em questões que podem ser tratadas com maior eficácia ao nível europeu do que ao nível nacional e resolver dificuldades específicas, mediante consulta de peritos e do público em geral. A Comissão Europeia começa a reconhecer que a problemática das pessoas em condição de sem-abrigo é bastante complexa, pois não diz respeito exclusivamente à ausência de habitação, e sim a questões múltiplas e mais amplas.

Para Marques (2015, p.29), esse fenômeno “é o resultado da precipitação de um conjunto de problemas sociais, familiares, comportamentais, de saúde e laborais”. Portanto, é essencial lançar um olhar sobre esses indivíduos que vivem e dormem nas ruas, numa perspectiva mais abrangente. A evolução da abordagem estratégica e

política em relação à problemática desse segmento social é reveladora da mudança de paradigma e de que já não é suficiente providenciar uma solução meramente assistencial e de redução de riscos porque os abrigos disponibilizam cama e comida, mas sem uma preocupação de criar estruturas que possam conferir ao ser humano, que se encontra nessa situação o exercício pleno da cidadania, de acordo com as suas reais capacidades, que podem ser aproveitadas.

A União Europeia, com o objetivo de atender esse público, criou, em 1989, a Federação Europeia das Associações dos Sem-Abrigo (FEANTSA), que, em parceria com o Conselho da Europa e das Nações Unidas, desenvolve ações comprometidas com os princípios da igualdade, da justiça social, da solidariedade, da não discriminação, da promoção e respeito pelos direitos humanos fundamentais. Marques (2015) explica que se trata de uma organização não governamental, com o objetivo de prevenir e aliviar a pobreza, bem como a exclusão social das pessoas em risco de perderem a habitação ou já em situação de sem-abrigo. Atualmente, a Instituição conta com mais de cento e trinta organizações membros, que trabalham em cerca de trinta países europeus, incluindo os vinte e oito Estados-Membros da União Europeia.

A maioria dos seus filiados são organizações nacionais ou regionais, que prestam apoio a esse segmento social, por meio de diversos serviços na área de habitação, saúde, emprego, apoio social. Entre os objetivos da FEANTSA, podemos destacar: a realização e divulgação de pesquisas e coleta de dados para promover uma melhor compreensão da natureza, extensão, causas e soluções para os problemas dos sem-abrigo; o diálogo com as instituições europeias e os governos nacionais e regionais para promover o desenvolvimento e a aplicação de medidas eficazes para combater a falta de habitação; promover e facilitar o intercâmbio de informações, experiências e boas práticas entre os associados que compõem a organização e outras partes interessadas, com vistas a melhorar as políticas e práticas relativas à falta de moradia.

Segundo Marques (2015, p. 47), “A FEANTSA tem dado um importante contributo na produção de conhecimentos sobre todas as problemáticas associadas à pessoa em situação de sem-abrigo, designadamente no campo da investigação científica”.

A FEANTSA teve como principal desafio a caracterização e a quantificação desse grupo social, pois existia um difícil consenso sobre o que constituía a situação de sem-abrigo. No quadro europeu, parecia urgente consensualizar uma definição em relação a esse público, pois cada integrante adotou um conceito que apresentava características semelhantes e distintas entre si. O quadro a seguir retrata as concepções empregadas em 10 diferentes países europeus.

Quadro 3 – Definição da População em Situação de Sem-Abrigo, Empregadas em 10 Países Europeus

| País | Definição |
|-----------|---|
| Áustria | Pessoas que dormem na rua ou vivem em instituições por tempo limitado e sem pagar renda. ⁴⁸ Pessoas a viver temporariamente com familiares e amigos. Pessoas ameaçadas com ordem de despejo e reclusas em fim de pena sem alojamento. |
| Dinamarca | Pessoas com problemas sociais específicos, que estão sem casa ou incapacitados para viver nos seus apartamentos e necessitam de alojamento (ou local para ficar) para poder ser acionado o apoio, cuidados e assistência. |
| Filândia | Pessoas a viver na rua, vãos de escada, abrigos noturnos, e outros. Pessoas a viver em outros abrigos, pensões ou centros de acolhimento para pessoas sem-abrigo. Pessoas a viver em lares ou outras unidades de alojamento da segurança social/centros de reabilitação, e famílias e casais que se separaram ou que vivem em alojamento temporário por falta de habitação. |
| Alemanha | Pessoas sem-abrigo Pessoas sem residência e sem assistência municipal ou de uma ONG (sem-abrigo, ficando em locais não destinados a habitar, com amigos ou familiares, centros comerciais, hotéis baratos ou em instituições durante mais tempo que o necessário). Pessoas sem residência e em alojamento temporário. Pessoas em vias de se tornarem sem-abrigo e pessoas a viver em condições não aceitáveis. Repatriados em alojamento temporário (só para informação) e requerentes de asilo (só para informação). |
| Grécia | Sem tecto (abrigo). Alojamento de emergência, Centros de acolhimento e Ocupantes ilegais. Campos de refugiados e Instituições, instalações para asilo. |
| Irlanda | Pessoas sem alojamento com condições mínimas de habitação. Pessoas que, por não terem alojamento, vivem em pensões. Pessoas que vivem em alojamento de serviços de saúde. |
| Itália | Apenas pessoas que, na época do inquérito, estavam sem-abrigo permanente, seja em pensões ou alojamento protegidos, foram incluídas na categoria de sem local de residência. Os que, quando do inquérito (de março de 2000), passaram a noite na rua, em jardins, ou em dormitórios que oferecem cama e ducha por curtos períodos de tempo, mas que não requerem nem permitem qualquer participação em rotina diária. |

⁴⁸ Aluguel

| | |
|-------------|---|
| Holanda | Pessoas vulneráveis que abandonaram as suas casas ou que foram forçadas a sair, devido a variados problemas e não têm capacidade para viver independentemente. Pessoas sem-abrigo no sentido literal (sem tecto, em abrigos/centros nocturnos ou temporariamente com familiares e amigos). Pessoas sem-abrigo, sem local de residência (permanência em centros de acolhimento por longos períodos). |
| Suécia | Pessoas que, não sendo proprietárias, não alugando, nem subalugando e, não estando permanentemente alojadas em casa de alguém, têm que optar por soluções de habitação temporária ou dormir na rua. Foram incluídas as pessoas institucionalizadas por um período de três meses, sem alojamento ou local de residência efectiva ou previsto. Foram consideradas pessoas sem abrigo, indivíduos residindo temporariamente com conhecidos, “se devido à situação de pessoas sem-abrigo tivessem entrado em contacto com o respondente durante a semana de contagem”. |
| Reino Unido | Pessoas que não têm qualquer habitação no Reino Unido ou noutros locais, ou que não conseguem ter acesso a alojamento, incluindo não terem lugar para estacionar estrutura móvel, ou residirem em alojamento por terem sido vítimas de violência doméstica. Uma pessoa está em risco de se tornar sem-abrigo se, no prazo de 28 dias, não encontrar habitação/alojamento. |

Fonte: Publicação Estudos dos Sem-Abrigo. Instituto da Segurança Social. Lisboa:dez.2005. Elaboração da autora.

Em 2005, a FEANTSA adotou a Tipologia Europeia sobre Sem-Abrigo e Exclusão Habitacional – ETHOS como definição da população que vive e dorme na rua, visando a um meio de promover o conhecimento e a avaliação da situação desse segmento social, bem como a promoção de uma linguagem comum. É entendimento da Federação que não existe um consenso em relação à caracterização de sem-abrigo na Europa, no entanto a tipologia ETHOS compreende muitas das concepções assumidas em estratégias nacionais dos Estados-Membros.

Marques (2015, p. 47-48) ressalta que “a criação da ETHOS permitiu, em parte, ultrapassar as dificuldades na comparação de dados sobre os sem-abrigo produzidos em cada país”. Em 2010, Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social, na Conferência Europeia do Consenso, a Comissão Europeia ratificou a tipologia ETHOS, como conceito da população em situação de sem-abrigo e de exclusão habitacional. “Atualmente, na Europa, a definição do que é ser sem-abrigo por parte de cada estado-membro é estabelecida numa relação direta com a ETHOS” (MARQUES, 2015, p. 48).

Quadro 4 – Tipologia Europeia sobre Sem-Abrigo e Exclusão Habitacional – ETHOS

| Categoria Conceptual | Categoria Operacional | Definição |
|---|--|---|
| Sem teto | A viver em espaço público Alojado em abrigo de emergência e/ou forçado a passar várias horas por dia num espaço público | A dormir na rua Contactado por equipas de rua Abrigo noturno de acesso direto Alojamento precário (ex.: quarto, pensão barata) Centro de acolhimento temporário (< 3 meses) |
| Sem casa | Em Centro de acolhimento temporário Em Acomodação temporária Em Casas-abrigo para mulheres vítimas de violência doméstica Em Centros de acolhimento para imigrantes e refugiados/ requerentes asilos Instituições de apoio à desinstitucionalização Alojamento apoiado dirigido especificamente à população Sem-Abrigo | Centro de acolhimento temporário para Sem-Abrigo Alojamento temporário (tempo de permanência indefinido) Alojamento temporário (tempo de permanência definido) Alojamento temporário (permanência longa) Casas abrigo /centros de acolhimento Alojamento apoiado Centros de acolhimento Alojamento para repatriados Centros para trabalhadores imigrantes Instituições penais (período definido em nível nacional) Outras instituições (hospitais e unidades de prestação de cuidados) Habitação assistida (grupo) Habitação assistida (individual) “Foyers” Alojamento para mães/pais adolescentes. |
| Em Habitações Inseguras ou Em Habitação Inadequada | Sem contrato Ameaça de despejo Violência Estruturas temporárias Habitação sem condições Sobreocupação extrema | A viver temporariamente com família ou amigos (não por opção) A viver em domicílio sem arrendamento legal (exclui squatters) Com ordem legal de despejo (arrendamento). Com direito de resolução (propriedade) A viver sob a ameaça de violência por parte do/a companheiro/a ou família (incidentes registados na polícia) Casa móvel / caravana (excluindo alojamento de férias) Ocupação ilegal de terreno (ex. Ciganos) Ocupação ilegal de prédio Alojamentos não adequados para habitação sob a legislação nacional Padrão nacional relativo ao índice de sobreocupação. |

Fonte: Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres. Brasília: 2013.

Conforme Marques (2015),

A tipologia ETHOS tem sido uma ferramenta de enquadramento de pesquisas e recolha de informação sobre pessoas sem-abrigo em mais de 300 cidades europeias, é reconhecida como um bom instrumento transnacional para a monitoria e comparação entre países da situação das pessoas sem-abrigo. A ETHOS permitiu confirmar que a situação de sem-abrigo é um processo (e não um fenômeno estático) que afeta muitas famílias vulneráveis em diferentes momentos de suas vidas. (p. 22)

A partir dessa caracterização, a pesquisa sobre esse grupo nos países europeus passou a incorporar questões relacionadas à definição e proporção; à compreensão, problemática e às trajetórias de vida desses sujeitos; ao desenvolvimento e impacto de políticas e aos serviços e equipamentos de apoio prestado ao grupo. Nesse sentido, constatou-se que a análise e a interpretação da problemática dos sem-abrigo está cada vez menos definida nas características individuais das pessoas. De fato, cada vez mais é compreendida como um estado que se relaciona e abrange muitas feições, causas e consequências, sendo urgente desenvolver abordagens que tratem de múltiplos aspectos. Mas, como assinala Marques (2015),

Na Europa, apesar dos esforços da FEANTSA, ainda se está longe de se poder ter dados comparáveis sobre o número de pessoas sem-abrigo em cada Estado-Membro. A produção e a partilha de conhecimentos pela FEANTSA nem sempre têm o impacto que seria desejável em termos do comprometimento dos governos na prevenção e combate à exclusão social das pessoas sem-abrigo (p. 48).

Em 2011, foi lançada a Resolução do Parlamento Europeu que teve como principal objetivo incentivar os países a realizarem intervenções, ou seja, ações do Estado para atender aos rejeitados pelo mercado e que não contam com a proteção da família e da comunidade, visando à solução do problema do sem-abrigo até 2015. No ano de 2020, a Estratégia Europeia propôs um plano decenal, pretendendo reduzir em 20 milhões o número de pessoas em risco, em situação de pobreza ou de exclusão social, incluindo os sem-abrigo, já que é a primeira vez que a União Europeia estabelece uma meta explícita em relação a esse assunto. A sua concretização será assegurada por cinco objetivos: emprego; educação; investigação e inovação; inclusão

social e redução da pobreza; clima e energia. Há, também, iniciativas com o objetivo de guiar atividades conjuntas da UE com as autoridades nacionais nas seguintes áreas: inovação digital, emprego, política industrial, pobreza e eficiência na utilização dos recursos.

Além de três modelos de intervenção com o objetivo de prestar assistência às pessoas em condição de sem-abrigo, destacando que não se trata de modelos rígidos, em função das diferenças inerentes aos estados-membros e os modelos existentes no interior de cada país, sendo possível verificar a coexistência de práticas nos diversos modelos. O primeiro, denominado de assistencialista, reconhece a condição de sem-abrigo como um problema social, mas não promove propostas que envolvam (sejam de nível central ou local) políticas de saúde, educação, cultura, desporto, trabalho e habitação visando à autonomia desses sujeitos. As ações são limitadas a proporcionar acolhimento temporário ou proteção por um prazo indefinido, perpetuando, assim, a dependência. A superação desse modelo vem responder à comprovação de que a resolução do problema sem-abrigo não passa apenas pelo acesso à cama e comida, mas implica proporcionar as condições essenciais ao exercício pleno da cidadania.

O segundo, chamado de integrado, surgiu num contexto de aumento do número de pessoas em situação de sem-abrigo e da diversificação do seu perfil. No modelo, a assistência direcionada para esse segmento social deve abranger várias áreas e propor uma abordagem intersetorial. Nesse sentido, é necessário o envolvimento dos ministérios nacionais e de autoridades públicas; organizações não governamentais; agentes gestores do espaço público e do campo da saúde, da habitação e da economia social; trabalhadores da área judicial e da segurança; voluntários e investidores privados, financiadores de programas e serviços direcionados para esse público, que contribuam para implementar um trabalho integrado nas áreas de habitação, saúde, emprego, formação, justiça e proteção social, que resulte na sua inclusão social.

“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” (BRASIL, 2013, p. 118). Os planos de intervenção dirigidos aos que vivem nas ruas devem levar em consideração três níveis de ação: medidas de prevenção junto aos grupos de risco; acolhimento

temporário e acompanhamento posterior ao alojamento e devida inserção social com o objetivo de evitar duplicidade dos serviços e apoio para tornar os recursos financeiramente viáveis, no intuito de solucionar a questão.

Em relação ao modelo integrado, Édouard Gardella (2016) em sua pesquisa destaca que, no contexto francês, a situação de rua denominada “sans abri”, é definida como vulnerabilidade no habitar. Após a Segunda Guerra Mundial, a regulação pública das crises de moradia estruturou-se pela oferta de residências temporárias aos mais pobres, por meio das moradias de urgência, como as cidades de passagem, os hotéis sociais, as moradias de inserção, os abrigos sociais, um conjunto de alternativas que faz com que os indivíduos mais precarizados aguardem à margem do mercado imobiliário.

O autor ressalta que o abrigo temporário de urgência oferece hospedagem gratuita, porém de curta duração e, até 2007, era limitado a algumas noites, às vezes, a apenas uma, tempo insuficiente para uma pessoa melhorar sua situação socioeconômica, ter acesso aos abrigos permanentes ou às habitações sociais, sendo forçado a uma frequente mobilidade em busca de um possível lugar para morar. Entre 2005 e 2007, a norma de limitação de estadia foi contestada localmente, como também as péssimas condições dos abrigos e a falta de moradias acessíveis aos menos favorecidos. O resultado dessa contestação foi a conquista para permanecerem no espaço pelo tempo necessário, de acordo a carência de cada usuário; contudo, apesar das mudanças, a prática de ofertar uma breve estadia nas instituições permanece.

O serviço de acolhimento foi ampliado entre 2001 e 2005, passando o número de abrigados de emergência de 16.400 para 20.838 e, apesar do crescimento, pessoas ainda continuavam na rua por falta de alojamento. As instituições de assistência planejavam um percurso residencial para os abrigados, supondo que os indivíduos iriam passar da rua para um abrigo, depois para um segundo, em seguida, por um terceiro, até que elas estivessem “prontas” para ocupar uma residência de maneira autônoma, porém não conseguiram os objetivos almejados. Esse modelo de ação pública é chamado pelos especialistas de “modelo escalonar”. Como diz Gardella (2016, p. 151), “A urgência se alimenta, criando uma ‘inclusão periférica’. Os mesmos

encontram-se nos dispositivos de urgência ao longo de vários anos. Alguns [...] há pelo menos um ano, alguns estavam albergados [...] há pelos menos nove anos”.

O terceiro modelo, designado Housing-Led (Orientado para Habitação) inspira-se no conceito Housing First (Casas Primeiro), desenvolvido nos Estados Unidos, no início dos anos 1980, por Tanya Tull, em um programa de acolhimento na cidade de Los Angeles, California. A iniciativa indicava que a moradia seria condição necessária para a superação da condição de rua, concebida para o alojamento de pacientes psiquiátricos com estadias prolongadas em hospitais e para pessoas em situação de sem-abrigo de longa duração. O modelo foi popularizado nos anos 1990, pelo psicólogo Sam Tsemberis, no programa Pathways to Housing em Nova York que, antes de tudo, prioriza a moradia e, em seguida, os serviços de apoio.

O indivíduo é protagonista das próprias escolhas. O domicílio deve proporcionar bem-estar e ser favorável à vida comunitária. A oferta da residência não está condicionada ao cumprimento de etapas, metas ou ao aceite do serviço de assistência. Entretanto, desde o estabelecimento do primeiro modelo Housing First (Casas Primeiro), diferentes versões surgiram nos Estados Unidos e na UE. No modelo integrado, o objetivo das políticas direcionadas aos sem-abrigo é o de garantir o acesso a uma habitação permanente. Os sem-abrigo passam por alojamentos transitórios, sendo a conquista da habitação definitiva o final do seu processo de reintegração. Já na perspectiva Housing Led (Orientado para Habitação), a residência estável é a porta de entrada do processo de integração. Segundo Marques (2015),

Tradicionalmente, a abordagem ao fenómeno dos sem-abrigo está mais centrada em políticas sociais, em que a questão da habitação foi organizada em escada, através de alojamentos especializados (albergues, pensões, apartamentos de transição), pelos quais a pessoa em situação de sem-abrigo vai passando no seu longo processo de inclusão social. Na perspectiva do modelo de “Habitação Primeiro”, a habitação é um direito fundamental e é o meio através do qual se estrutura todo o apoio social à pessoa sem-abrigo e que pode passar por questões de saúde, integração laboral ou outras. A habitação por si só não garante a inclusão social, mas é uma condição indispensável para uma integração mais eficaz e mais barata da pessoa em situação de sem-abrigo. (p. 55-56)

A Dinamarca e a Finlândia foram os primeiros países a adotar a estratégia, seguidos por França, Portugal e Irlanda que a operacionalizaram pontualmente, por meio das ONG's, Reino Unido, Alemanha, Países Baixos e Suécia já executam o modelo, mas mantêm a abordagem dos serviços por etapa, para determinados grupos de pessoas em condição de sem-abrigo. Áustria, Bélgica, República Checa, Espanha, Grécia, Hungria, Polónia, Roménia e Eslovénia são países onde a tática não se difundiu, embora ela esteja presente em algumas iniciativas locais.

O modelo Housing First (Casas Primeiro) está dividido em três tipos: Pathways Housing First (PHF) que consiste em alojamento com garantia de segurança no setor de aluguel privado ou habitação social; abordagem de redução de risco; utilização de equipes móveis para assegurar atendimento e de serviços relacionados com álcool e drogas, além de serviços médicos e psiquiátricos; apoio na promoção da estabilidade habitacional. A Communal Housing First (CHF) oferece habitação comunitária imediata (quartos ou apartamentos) com garantia de segurança, num edifício exclusivamente utilizado por pessoas sem-abrigo, com a transformação de albergues em unidades residenciais; abordagem de redução de risco; serviços relacionados com álcool e drogas; serviços médicos e psiquiátricos. O Housing First Light (HFL) é indicado para indivíduos com maior autonomia, consistindo de alojamento com garantia de segurança em imóvel (quarto ou apartamento) alugado ou em habitação social; abordagem de redução de risco; equipes móveis para assegurar serviços; apoio na promoção da estabilidade habitacional e acompanhamento de um gestor de caso⁴⁹ que oferece aconselhamento prático e psicológico. É importante ressaltar que a centralidade na habitação não desconsidera os outros apoios necessários para as pessoas alojadas.

A estratégia Housing First (Casas Primeiro), apesar de promover assistência para cidadãos e cidadãs que, atualmente, e como consequência da crise econômica, encontram-se em situação de risco e pobreza extrema, torna-se alvo de resistência da sociedade, porque exige considerável investimento financeiro. Além disso, a origem do modelo Housing First (Casas Primeiro) fundamenta-se no controle social, a prioridade na habitação pode ser compreendida como uma forma de mitigar a presença de sem-

⁴⁹ Técnico de uma das instituições que compõem a rede de assistência social, designado para acompanhar o processo do usuário.

abrigo nas ruas, isto é, uma forma de higienização social. É importante destacar que alguns países e cidades europeias têm promovido a regulação dos comportamentos em espaço público, principalmente os praticados por consumidores abusivos de álcool e outras drogas e pessoas em condição de sem-abrigo. E, por fim, é difícil explicar à opinião pública que um indivíduo irá, de imediato ter acesso a uma habitação e a um suporte financeiro, enquanto famílias de trabalhadores não conseguem obter esse benefício, pois, como também ocorre no Brasil, programas com essa finalidade são alvo de críticas de parte da sociedade.

...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 que 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 de adivinhar, e apesar do fenómeno Sem-Abrigo atingir hoje um número consideravelmente maior de pessoas e famílias, estes se encontram frequentemente incluídos no segundo grupo. (BRASIL, 2013, p.129-130)

Diante desse cenário, a constatação de que a problemática dos sem-abrigo é complexa e possui várias faces tem conduzido ao reconhecimento da diversidade da sua população, no sentido de desenvolverem estudos que incidam em cada uma das condições identificadas. Inicialmente, é fundamental compreender as razões que conduzem os indivíduos à situação de sem-abrigo, sendo essa a etapa essencial para o planejamento e implementação das políticas.

O Parlamento Europeu, com base na estratégia da União Europeia para as pessoas em situação de sem-abrigo, incentiva os Estados-Membros a implementarem planos nacionais que tenham como objetivo a assistência para esse grupo social, tendo em vista a erradicação do problema. As iniciativas devem ser consonantes com as diretrizes europeias e direcionadas para áreas fundamentais como habitação, saúde, emprego e educação, entre outras.

Portugal como membro integrante da União Europeia, atendendo às orientações, definiu estratégias nacionais, regionais e locais com o objetivo de prestar assistência à

população em condição de sem-abrigo. A estimativa do quantitativo dessa camada da população no país, segundo Lucas (2019), é de 3.396 pessoas, sendo que 44% delas se encontram na cidade de Lisboa e 24% na cidade do Porto, concentrando-se esse grupo social nos dois principais centros urbanos. Entretanto, ressalta que esse número não é absoluto devido à dificuldade de apurar dados sobre os citados indivíduos. Em 2009, foi criada a Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo (ENIPSA) que permaneceu em vigor até 2015. Para Cardoso (2018, p. 09), “o desenvolvimento e a implementação da ENIPSA teve como objetivo principal potencializar os recursos existentes através da realização de um trabalho multidisciplinar, adaptando cada intervenção às necessidades existentes”.

No ano de 2017, foi aprovada a nova Estratégia Nacional de Intervenção para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA), para o período de 2017-2023, que acrescentou uma abordagem estratégica e holística de prevenção e intervenção, centrada nesse grupo, para que ninguém tenha de permanecer na rua por ausência de alternativas.

A ENIPSSA tem como princípios fundamentais a garantia dos direitos e deveres de cidadania; abordagem centrada nos direitos humanos e na dignidade da pessoa; promoção da não discriminação e da igualdade entre mulheres e homens; conhecimento atualizado da dimensão e natureza do fenómeno que sustente o desenvolvimento de estratégias de intervenção; reconhecimento da multidimensionalidade e complexidade do problema e conseqüente necessidade de adequação e persistência na implementação de medidas; definição e implementação de medidas de prevenção, intervenção e acompanhamento; responsabilização e mobilização do conjunto das entidades públicas e privadas para uma intervenção integrada e consistente, no sentido de garantir a acessibilidade aos serviços, respostas e cuidados existentes; reconhecimento e adequação às especificidades locais e dos diversos grupos que compõem as pessoas em situação de sem-abrigo; reconhecimento e adequação às especificidades de mulheres e de homens; garantia de uma intervenção de qualidade centrada no indivíduo, salvaguardando a reserva da sua privacidade, ao longo de todo o processo de apoio e acompanhamento; participação proativa e promoção da capacitação do sujeito em situação de sem-abrigo em todos os

níveis do processo de inserção social; educação e mobilização da comunidade; monitorização do processo e avaliação dos resultados de implementação da estratégia.

Essa Estratégia Nacional, já mencionada, considerou que a designação de sem-abrigo deveria ser alterada para pessoas em situação de sem-abrigo, uma vez que não se deve assumir o sem-abrigo como condição de vida de um sujeito, mas sim como uma situação que poderá caracterizar uma determinada fase da sua vida e que se deseja ser de transição. Cardoso (2018, p. 10) ressalta que o problema se manifesta como “multidimensional e complexo, que pode afetar não só os indivíduos considerados mais vulneráveis, como também aqueles que se encontram numa situação social e económica estável”.

As pessoas que se encontram vivendo no espaço público, alojadas em abrigos de emergência, com paradeiro em local precário – os sem-casa – são considerados em condição de rua, independentemente da sua nacionalidade, origem racial ou étnica, religião, idade, sexo, orientação sexual, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental. A nova conduta estabelece indicadores que devem ser adotados por todos os Núcleos de Planeamento de Intervenção Sem-Abrigo (NPISA) do país, possibilitando que as Instituições parceiras tenham acesso a um banco de dados que permita comparar informações ao longo dos anos.

Os Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA) deverão ser criados sempre que a dimensão do fenómeno das pessoas em situação de sem-abrigo o justifique, no âmbito dos Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) ou plataformas supraconcelheiras. Atualmente, estão em funcionamento 22 NPISAs, nos distritos de Almada, Amadora, Aveiro, Barreiros, Braga, Cascais, Coimbra, Espinho, Évora, Faro, Figueira da Foz, Lisboa, Loulé, Loures, Matosinhos, Oeiras, Portimão, Porto, Santarém, Seixal, Setúbal e Tavira.

O Núcleo deve ser constituído por um representante da Câmara Municipal e dos organismos do setor público, que atuem na esfera do emprego, segurança social, educação, saúde, justiça, administração interna, obras públicas e ambientais, cidadania e igualdade; e, também, por todas as entidades privadas ou filantrópicas com intervenções nas áreas citadas, que desejem estabelecer um trabalho articulado e

integrado, e às quais seja reconhecida competência para tal, por todos os outros parceiros.

Preferencialmente, esse Núcleo será coordenado pela Câmara Municipal. As suas atribuições devem ser desenvolvidas no âmbito do planejamento, do diagnóstico local sobre o referido problema, como contribuição para a descrição da rede social e base de planificação da sua atividade; identificação e mobilização dos recursos necessários à resolução da questão, sistematização de um guia de recursos local; planificação das atividades nessa área, pela construção de um Plano de Ação, para conjugação de esforços e rentabilização de recursos na resolução do problema; identificação das necessidades de formação das equipes e relatórios de atividades anuais.

Quanto ao nível da Intervenção, deve coordenar os encontros para análise e atribuição de casos, de acordo com os diagnósticos e as necessidades apresentadas; promover a articulação entre as entidades públicas e privadas visando à conjugação e rentabilização de recursos; monitorizar os processos (controle da execução dos planos de inserção, identificação e gestão de obstáculos); assegurar a articulação com equipes de supervisão e avaliação externa; promover ações de sensibilização/educação da comunidade para as questões da inserção relativamente à população em situação de sem-abrigo; contribuir para assegurar a implementação e monitorização da ENIPSSA 2017-2023, centralizando toda a informação em nível local.

A ENIPSSA 2017-2023 baseia-se em três áreas estratégicas: promoção do conhecimento do fenómeno, intervenção e coordenação. Os conhecimentos do fenómeno dos sujeitos em situação de sem-abrigo: informação, sensibilização e educação são medidas que tencionam a compreensão permanente da tematica, permitindo a troca de material, a planificação e a tomada de decisões políticas. É fundamental a utilização de um conceito de pessoa em situação de sem-abrigo comum a todas as entidades em nível nacional e capaz de refletir a diversidade das necessidades; o levantamento e a análise comparada dos sistemas locais de dados; a identificação e consensualização dos indicadores relevantes para a monitorização do problema; e a supervisão e avaliação da implementação das medidas de intervenção a serem operacionalizadas no âmbito da rede social. Engloba, também, medidas que

visam sensibilizar e instruir a comunidade em geral, para a questão que atinge essa parcela da população, e outras que contribuam para a superação de condutas discriminatórias e estigmatizantes associadas à condição de sem-abrigo.

Em relação à intervenção com o objetivo da integração das pessoas em situação de sem-abrigo, destaca-se a implementação de estratégias, por meio da formação dos gestores, profissionais que acompanham diretamente esse grupo social, e dirigentes dos serviços públicos de atendimento, com base na adoção de metodologias de intervenção integrada, a partir de um modelo específico que possibilite a articulação entre os diferentes serviços locais, a promoção, a garantia da eficácia e da eficiência da intervenção de forma integrada e centrada nesse público. O reconhecimento da qualidade do atendimento a essa população obedece a um conjunto de critérios pré-definidos os quais devem identificar os prestadores de serviços para esse público, designados como instituições de referência.

A Câmara Municipal de Lisboa (2019-2023) destaca que novos modelos de intervenção e acompanhamento de indivíduos, famílias e grupos foram implementados pela ENPISSA, baseados na prevenção, intervenção e integração comunitária. Na prevenção, é estabelecida a identificação e a monitorização dos indicadores dos riscos da situação de sem-abrigo, que devem ser dirigidas a indivíduos e aos grupos sociais em situação de vulnerabilidade, a exemplo da precariedade habitacional, saída de equipamentos e de desinstitucionalização que devem ser articulados com os demais serviços, para que sejam acionados todos os recursos necessários à prevenção da ida para as ruas.

A intervenção compreende duas etapas: a intervenção de emergência e a intervenção de acompanhamento. A primeira é direcionada para a retirada da pessoa da rua e se inicia com o encaminhamento, respeitando a vontade do indivíduo, para uma Unidade de Acolhimento. Na segunda, o equipamento social disponibiliza atendimento multidisciplinar e, com a participação do usuário, é definido um plano individual de intervenção, adequado à situação de risco ou de perigo que o sujeito vivencia. Traçadas as propostas, o abrigado será acompanhado por um técnico, na figura do gestor de caso. O profissional assume a função de mediador com os recursos

da comunidade com que o indivíduo tenha que se relacionar no seu percurso de inserção.

A integração comunitária mobiliza muitas áreas de intervenção como saúde, educação, formação profissional e capacitação, emprego, renda e proteção social, entre outras, com o objetivo de viabilizar os projetos construídos por técnicos e usuários. E ressalta a importância da continuidade do acompanhamento pelo gestor de caso, mesmo após a integração do usuário, a exemplo da conquista da habitação, visando atender às necessidades identificadas inicialmente na adaptação à nova moradia.

A Coordenação e monitorização visam à avaliação da Estratégia, e serão articuladas com os gestores locais e instituições específicas com instrumentos próprios para levantamento de informações. A avaliação constitui uma etapa imprescindível, devendo ser compreendida como um recurso de reflexão e aprendizagem com vistas à melhoria permanente e desenvolvimento do trabalho de prevenção, intervenção e acompanhamento das pessoas em situação de sem-abrigo.

4.1 OS SEM-ABRIGO DO PORTO

Porto é a segunda cidade mais importante de Portugal, com 214.349 mil habitantes, situada no noroeste do país, tendo uma área de cerca de 40 km². A cidade limita-se a oeste com o Oceano Atlântico, ao sul com rio Douro, ao norte e a leste com os conselhos de Gondomar, Maia, Matosinhos e São Mamede Infesta. A existência de água viabilizou a fixação da sua população que, nesse caso, aliada à topografia criou possibilidades de defesa, pois a cidade tem uma zona alta que a favoreceu nas diversas guerras que combateu. Essa conjunção de características físicas proporcionou seu crescimento como entreposto comercial, principalmente no importante negócio do vinho.

O aumento da população no Porto, durante o século XX, levou uma grande parcela de residentes (gente com recursos limitados como o operariado) a fixar-se em bairros distantes, locais que não ofereciam condições adequadas de higiene e

salubridade, os chamados bairros camarários, formados por habitações sociais construídas pelo Estado.

Figura 21 – Ponte Luiz I, cidade do Porto, 2019



Fonte: Fotografia da autora.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1996, classificou o centro histórico do Porto como patrimônio mundial. Em 2001, juntamente com Roterdã, na Holanda, a cidade foi eleita a Capital Europeia da Cultura (CEC) e recebeu, em 2012 e 2014, o título de melhor destino turístico da Europa, pela European Consumers Choice, a mais famosa plataforma turística do continente Europeu. Esse reconhecimento impulsionou o turismo, a economia e influenciou o modo de vida dos cidadãos portuenses. Além disso, o dinamismo cultural, turístico e comercial tornou-se uma oportunidade na estratégia de sobrevivência dos sem-abrigo, que passam muitas vezes por subsistir da caridade dos transeuntes que oferecem auxílio, seja monetário ou material.

A Câmara Municipal do Porto⁵⁰ (2019) estima a presença de 142 pessoas vivendo nas ruas da cidade e 418 abrigadas em casas e alojamentos, totalizando 560 indivíduos em condição de sem-abrigo. Esse grupo social é majoritariamente formado por homens, com idade entre 45 a 104 anos, solteiros ou divorciados, com nacionalidade 50% portuguesa e 50% de outros países, inclusive brasileiros. Não contam com a retaguarda familiar, apresentam baixa escolaridade com histórico de abandono escolar precoce, sem formação profissional. A maioria está vivendo nas ruas entre 01 e 05 anos. Em relação à saúde, não são acompanhados pelo Serviço Nacional de Saúde, sobrevivendo por meio do Rendimento Social de Inserção (RSI), da mendicância e da realização de serviços informais. O consumo de álcool e de substância psicoativa foi relatado como causa da situação de desabrigo. A Câmara Municipal do Porto identificou que pessoas de outras regiões vêm para essa cidade, em busca de oportunidades para viver, por isso, alguns distritos não organizaram o seu NIPSA, relatando não ser necessário, porque não têm sujeitos vivendo nas ruas.

Figura 22 – Pessoa em situação de sem-abrigo, área central da cidade, Porto, 2020

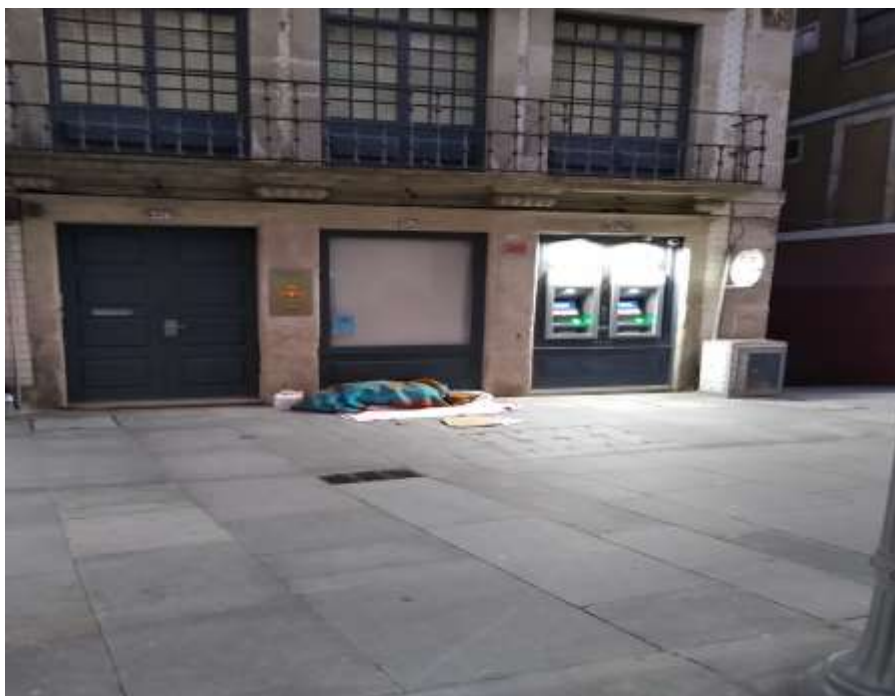


Fonte: Fotografia da autora, em 10/jan./2020, às 15h.

⁵⁰ Entrevista realizada em 08 de outubro de 2019 com o Coordenador da Divisão Municipal de Desenvolvimento Social da Câmara Municipal do Porto.

É importante conhecer, mesmo por meio de um conciso relato, as etapas da organização da assistência social às pessoas que vivenciam a situação de rua, no Porto. Franca e Rocha (2014) explicam que, antes da assinatura da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo (ENIPSA) 2009-2015, na cidade, os debates sobre as pessoas em nessa situação, já eram realizados por um grupo de assistentes sociais, levantando questões como: diminuir a reprodução dessa condição de vida, maximizar os recursos das instituições, implementar ações capazes de autonomizar os indivíduos. Organização interinstitucional e articulação de recursos já eram consideradas pelos profissionais.

Figura 23 – Pessoa em condição de sem-abrigo na região de comércio e turismo, Porto, 2020



Fonte: Fotografia da autora, em 20/jan./2020, às 17h45min.

Em apoio à iniciativa, o Centro Distrital de Segurança Social do Porto, promoveu um “acordo de cavalheiros” entre 64 (sessenta e quatro) organizações públicas, privadas, ONGs e voluntárias que formaram a Rede Interinstitucional de Apoio às Pessoas em Situação de Sem-Abrigo da Cidade do Porto, mais tarde denominada Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA do Porto). A iniciativa era

comandada pela ambição de devolver a cada indivíduo a sua história, a sua educação, a sua cultura, a sua saúde, a sua habitação, o seu emprego, a sua relação social e o seu afeto. Foram desenvolvidas práticas com a finalidade de envolver esse público e a sociedade em geral.

O NPISA do Porto teve como diretrizes quatro plataformas que vieram a definir o plano de apoio para essa parcela da população que entrava, paulatinamente, no processo de abrigamento e acompanhamento social. Tratava-se de coordenar ações para retirar essas pessoas da rua, e proporcionar assistência individual. A primeira plataforma, Triagem e Acompanhamento Social, elegeu como principal objetivo abrir espaços de apoio imediato aos que estavam na rua e de produzir planos para o desenvolvimento de projetos de vida. A segunda plataforma, Organização Voluntárias, teve como incumbência articular as organizações de voluntários, planejar a ação de rua, conceber espaços para interlocução de objetivos e discursos para ajudá-los a sair da rua. A terceira, denominada Plataforma + Emprego, visava parcerias com empresas com o intuito de engajar no mercado de trabalho os cidadãos em situação de sem-abrigo da cidade do Porto com o perfil de empregabilidade, pois nem todos possuem esse perfil. A quarta plataforma, As Vozes do Silêncio, promoveu a conquista do espaço da palavra da pessoa em condição de sem-abrigo, possibilitou espaços de debate e expressão artística com o ideal de que é preciso inverter as habituais tradições, onde os mais importantes falam e decidem em nome dos mais frágeis.

Pereira (2017), em seus artigos, destaca que, em 2009, o diagnóstico social da cidade apontava 2.500 pessoas a pernoitar em espaços abertos, casas devolutas, barracas, carros abandonados e varandas. O NPISA, por meio da plataforma de Triagem e Acompanhamento Social, formada por 12 técnicos de organizações parceiras, ouviram as pessoas, traçaram um pré-diagnóstico e as encaminharam para abrigamento em albergues, centros de acolhimento temporário e quartos de pensão, pagos com ajuda da Ação Social, órgão da Câmara Municipal do Porto. Alguns indivíduos foram apoiados a voltar para os seus territórios de origem. Até abril de 2010, cerca de 1.500 pessoas saíram das ruas.

Em 2016, a Câmara Municipal do Porto anunciou várias iniciativas com o objetivo de prestar assistência às pessoas em condição de sem-abrigo, como a abertura de

concurso visando à contratação de profissionais para prestar atendimento na rua, a abertura de 04 restaurantes solidários, a preparação de um centro de acolhimento de emergência na área do antigo Hospital Joaquim Urbano, parcerias com a Associação Mutualista Benéfica e Previdente e a Santa Casa da Misericórdia, para abrigamento de longa duração e a disponibilidade da autarquia para usar habitação social para alojamento permanente.

Figura 24 – Pessoa em situação de sem-abrigo, em frente à reitoria da UP, Porto, 2019



Fonte: Fotografia da autora, em 09/set./2019, às 15h.

O primeiro restaurante iniciou as atividades em 21.09.2016, no refeitório cedido pela Irmandade do Terço, próximo da Praça da Batalha, onde antes paravam voluntários para distribuir comida às pessoas carentes. O equipamento atende de segunda-feira a domingo, voluntários do Centro de Apoio ao Sem-Abrigo (CASA), Coração na Rua, Colégio de Nossa Senhora do Rosário, Grupo de Ação Social Coração (GAS-Porto) e Saber Compreender se revezam no atendimento. Nos primeiros 21 dias, as pessoas se organizavam em fila pela rua acima e iam sendo servidas por ordem de chegada; foram organizados seis turnos de 20 minutos cada, cuja ideia era evitar que as pessoas permanecessem muito tempo à espera, de pé. O equipamento

atraiu pessoas de outras zonas sem condições de preparar a própria refeição, muitos dos quais vivem em imóveis precários ou em quartos de pensões; apareceram famílias inteiras, homens, mulheres, idosos e crianças. O número de jantares passou de 130 para 200.

A Polícia Municipal participou da organização da ação, orientando as instituições que distribuíam alimento na região da Batalha, a contatar a NPISA para conhecer a estratégia de integração definida para o Porto, e receber orientação sobre a distribuição das doações no Restaurante Solidário. Os grupos foram convidados a utilizar o restaurante para entregar as refeições ou passar a distribuir a comida em outra zona.

O Grupo de Ação Social do Porto (GAS-Porto), com a finalidade de entender a dinâmica das equipes de doação de alimento, realizou um estudo que possibilitou conhecer as rotas dos voluntários. A pesquisa apontou zonas com excesso de distribuição de refeições, com diversas agremiações a aparecer na mesma noite, e outras com escassez delas. E, dentro do NPISA, ganhou força o debate sobre a necessidade de encontrar lugares adequados onde, por meio de um sistema de escala, os voluntários pudessem distribuir os alimentos e as pessoas que vivem na rua fizessem as suas refeições num local reservado dos olhares de quem passa, e não no passeio, de pé, com a tigela na mão.

Em setembro de 2017, o Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano iniciou suas atividades nas antigas instalações do antigo hospital especializado em doenças pulmonares e infecciosas Joaquim Urbano, que foi preparado para acolher 35 pessoas de ambos os sexos e os seus animais. O projeto é resultado de uma parceria entre a Câmara do Porto, o Instituto da Segurança Social, que aparelhou e mantém os recursos humanos e o Centro Hospitalar do Porto que cedeu o espaço.

No dia 21 de fevereiro de 2018, no âmbito da nova Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) 2017-2023, o Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem Abrigo do Porto (NPISA Porto) passou a ter como propósito fazer o diagnóstico, o planeamento e ativar as redes de resposta visando prestar assistência às pessoas em condição de sem-abrigo no âmbito municipal, potencializando o trabalho em rede e gerando complementaridade das várias instituições e entidades parceiras. Em suma “a ideia de rede surge como uma maneira

de superar os limites da ação através da integração de conhecimentos e de práticas” pontuam Pereira e Teixeira (2013, p. 121).

Para alcançar as diretrizes, o NPISA Porto substituiu as 04 plataformas por 06 eixos de intervenção: Acompanhamento Social (Coordenado pelo Centro Distrital do Porto do Instituto da Segurança Social – IP); Emprego e Formação (Coordenado pelo Centro de Emprego e Formação Profissional do Porto – IEFP); Habitação (Coordenado pela Santa Casa da Misericórdia do Porto); Participação e Cidadania (Coordenado pelo Núcleo Distrital do Porto da EAPN Portugal); Saúde (Coordenado pela Administração Regional de Saúde Norte); Voluntariado (Coordenado pela União Distrital das Instituições de Solidariedade Social – UDIPSS).

Na cidade do Porto, o NPISA disponibiliza os seguintes recursos: apoio social, gestor de caso, alojamento de emergência, centro de acolhimento temporário, restaurante solidário, banco de roupa, comunidade terapêutica, centro de alojamento social, comunidade de inserção, cantina social, centro comunitário, equipe de rua, apoio psicossocial, formação, lavanderia, cuidados de saúde em contexto de rua, apartamento de autonomização, saúde oral, saúde mental, empregabilidade, atendimento toxicod dependência, rastreios, substituição opiácea, mediação familiar, acompanhamento de consulta, apoio no acesso às prestações sociais, apoio jurídico, animação sociocultural.

Figura 25 – Pessoa em condição de sem-abrigo e o seu cachorro, área central da cidade, Porto, 2019



Fonte: Fotografia da autora, em 29/set./2019, às 14h10min.

Na prática, as equipes que realizam atividades nas ruas têm como principal objetivo estabelecer um vínculo com as pessoas em situação de sem-abrigo. Essa aproximação permite apresentar os serviços mantidos pela rede de assistência. Os profissionais podem ser acionados pelos membros das instituições ou pela polícia. Os indivíduos que aceitam o abrigo são conduzidos para o centro de triagem onde, inicialmente, é disponibilizado local para banho, roupas e alimentação. No equipamento, recebem atendimento com assistente social, psicólogo e sociólogo e, após esse contato, um profissional é designado para acompanhar a pessoa, o chamado “técnico de processo”⁵¹, como é estabelecido na ENIPSSA. Os alojamentos disponibilizam acomodações em dormitórios com capacidade para quatro pessoas, quartos para casais com banheiro privado e locais adequados para os animais de estimação, evitando problemas de violência, roubos, separação de casais e afastamento dos gatos e cachorros, motivos frequentes de recusa do encaminhamento para os abrigos.

⁵¹ Técnico de uma das instituições que compõem a rede de assistência social, designado para acompanhar o processo do usuário.

Em 2018, foi aberto o segundo restaurante solidário do Porto, nas dependências do Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano na zona do Bonfim. O restaurante foi instalado na antiga cozinha e refeitório do antigo Hospital Joaquim Urbano; atualmente, parte do espaço foi destinada ao atendimento de pessoas em condição de sem-abrigo. O equipamento social é administrado pela Instituição Serviços de Assistência Organizações de Maria (SAOM) que, além de preparar e distribuir as refeições, realiza cursos de formação em hotelaria, cozinheiro e ajudante de cozinha, com o objetivo de contribuir para a reinserção social das pessoas em condição de vulnerabilidade social. O restaurante serve duzentas refeições diariamente para a comunidade em geral. A iniciativa corresponde a um contributo da Divisão Municipal de Desenvolvimento Social da Câmara Municipal do Porto para a Estratégia Local de Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo. “O grande êxito do trabalho é a integração entre as Instituições”, destaca o Coordenador da Câmara Municipal do Porto⁵² (2019).

Como já foi mencionado, a rede de assistência social no Porto é composta de sessenta e quatro instituições que devolvem um trabalho integrado. Foram realizadas visitas a cinco organizações que prestam assistência para pessoas em situação de vulnerabilidade, entre elas os indivíduos que vivenciam a condição de sem-abrigo, com o intuito de conhecer os serviços ofertados.

4.1.1 Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano

O Centro iniciou suas atividades em setembro de 2017, nas antigas dependências do Hospital Joaquim Urbano, na zona do Bonfim, funcionando de segunda-feira a domingo, 24 horas por dia. Atende pessoas que vivem nas ruas, de ambos os sexos e maiores de 18 anos; o prazo de permanência é de 06 meses, mas geralmente é ampliado. A Instituição tem capacidade para atender 35 pessoas e, no dia da visita, estava com todas as vagas preenchidas, sendo a maioria dos internos do

⁵² Entrevista realizada em 08 de outubro de 2019 com o Coordenador da Divisão Municipal de Desenvolvimento Social, da Câmara Municipal do Porto.

sexo masculino, oriundos do Porto e da região metropolitana. O espaço oferece uma boa estrutura física é amplo, bem conservado, limpo, arejado e bem iluminado e ainda dispõe de uma grande área ao ar livre, sendo composto de guarita, sala de coordenação, sala dos técnicos, enfermaria, sanitários para funcionários, dormitórios, quartos e banheiros para os usuários, salas de convivência com TV e som, biblioteca, refeitório, lavanderia, salões para oficinas e abrigo para os animais.

Figura 26 – Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano, Porto.



Fonte: <https://www.porto.pt/pt/noticia/centro-de-acolhimento-de-emergencia-vai-passar-a-disponibilizar-formacoes-aos-cidadaos-sem-abrigo>. Acesso em: 31/ mar./ 2021.

A equipe de trabalho é formada por um coordenador, assistente social, psicólogo, enfermeiro, técnico administrativo, oficineiro e segurança, que dispõem de um local de trabalho bem equipado com mobiliário, telefone, computador e automóvel. No horário noturno, é disponibilizado o serviço de vigilância, enfermagem e apoio administrativo para prestar assistência, caso ocorra alguma emergência. O diferencial do atendimento é programar as atividades e as rotinas da casa, de acordo os interesses dos usuários, além de viabilizar tratamento médico, aquisição de documento, contato com familiares. O acompanhamento é estendido, mesmo após deixarem o Centro, por meio de benefício de um imóvel alugado ou o retorno para casa, visando ao apoio na adaptação.

As pessoas solteiras, ao chegarem à Instituição são acomodadas em dormitórios coletivos de acordo com o sexo, para no máximo quatro pessoas; os casais são instalados em quartos com banheiro. Os animais também são abrigados em locais adequados. A admissão dos animais no centro, segundo os técnicos, influenciou positivamente no abrigo das pessoas, pois um dos principais motivos da recusa era justamente a impossibilidade de permanecer com os seus animais de estimação. O espaço contava no momento da visita com treze cães e seis gatos. Os profissionais ainda relataram que, ao chegar ao Centro, algumas pessoas se recusam a se separar dos seus animais e passavam a noite, próximos do local destinado para eles.

Na Instituição, os abrigados recebem roupas, sapatos, material de higiene pessoal e para a limpeza das roupas, além das cinco refeições (café da manhã, lanche da manhã, almoço, lanche da tarde e jantar). O Centro promove diariamente oficinas de música, pintura, cinema, artesanato, jardinagem e carpintaria que é aberta também para pessoas da comunidade. Voluntários (as) também oferecem serviços de manicure, corte de cabelo, massagem, tratamento dentário, Reiki e atendimento veterinário para os animais. A manutenção das áreas comuns como dormitórios, quartos, refeitório e jardins são realizadas pelos próprios usuários. Não são estabelecidos horários para entrada e saída na Instituição, as pessoas têm livre acesso e, se desejarem, podem permanecer no local durante o dia; a exceção é o intervalo entre a meia noite e sete horas, período em que não é permitida a entrada nem a saída no espaço.

É mantido na organização um pavilhão preparado com camas e cobertores com a finalidade de atender à população em condição de sem-abrigo em dias de baixa temperatura, cujo atendimento, geralmente, é disponibilizado por um curto espaço de tempo, durante a emergência, de cerca de 03 dias.

Na ocasião da minha visita foi possível conhecer o Segundo Restaurante Solidário do Porto, como já assinalado, aberto em 2018, localizado nas dependências do Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano. O restaurante foi instalado na antiga cozinha e refeitório do hospital desativado e diariamente prepara e disponibiliza cerca de 200 refeições para pessoas carentes da comunidade que buscam o serviço espontaneamente.

4.1.2 Associação CAIS Porto⁵³

Em maio de 1994, a Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS) iniciava as suas atividades, sem fins lucrativos, com um projeto central de inclusão, oferecendo à população vulnerável e às pessoas em situação de sem-abrigo, um meio de reinserção pelo trabalho e que, atualmente, atua nas cidades de Lisboa e Porto. O Coordenador⁵⁴ ressalta que a Associação tem como missão contribuir para a melhoria global das condições de vida de indivíduos, social e economicamente vulneráveis, em situação de privação, exclusão e risco.

A CAIS elegeu como principais objetivos promover a integração social de pessoas em situação de pobreza e/ou exclusão social, através de metodologias de capacitação para a aproximação ou regresso ao mercado de trabalho, ajudando-as a recuperar a autoestima, competências e o seu lugar de direito na sociedade. Para isso, buscou viabilizar parcerias com empresas, outras organizações com e sem fins lucrativos, nacionais e internacionais, fomentando a responsabilidade social através da empregabilidade, criando e participando em redes de partilha de conhecimento, de inovação e de empreendedorismo sociais; suscitar a reflexão e identificação de soluções sociais adequadas e justas para os mais carentes, envolvendo as comunidades locais e a sociedade civil, em prol de uma sociedade mais próxima, justa e solidária.

⁵³ Relatório da Associação CAIS – 2019. Disponível em: <https://www.cais.pt>. Acesso em: 16/ abr./ 2020.

⁵⁴ Entrevista realizada com o Coordenador da CAIS, na sede da Instituição, em 10/jan./2020.

Figura 27 – Sede da Associação Cais, Porto, 2020



Fonte: Fotografia da autora, em 10/ jan./2020

Em 2019, foram atendidas 143 pessoas no Centro CAIS Lisboa e 133 no Centro CAIS Porto, totalizando 276 acolhimentos de pessoas em situação de vulnerabilidade social, entre elas indivíduos em condição de sem-abrigo. Os usuários chegam ao CAIS em sua maioria encaminhados por Instituições que compõem a rede social. Dos assistidos, 197 são do sexo masculino e 79 do sexo feminino. Em Lisboa, predomina a faixa etária de 65 a 69 anos, seguida de 35 a 49 anos e em menor número menores de 18 anos. Já no Porto, prevalece intervalo de idades de 18 a 24 anos, seguido de 50 a 59 anos e em menor número de 70 a 74 anos. Em relação à nacionalidade, prepondera a portuguesa, seguida de angolana, guineense, cabo-verdense e brasileira. No que se refere ao estado civil, a maior parte é solteira. No tocante à escolaridade, em Lisboa, um grande número ingressou no 3º ciclo e no Porto, no secundário. Em relação à habitação, grande parte reside em quartos alugados, centro de abrigamento e casa de família ou amigos. 22% dos atendidos na Associação atingiram a autonomia plena, 16% ingressaram no mercado de trabalho e 20% conquistaram a habitação.

É importante registrar a dificuldade em alugar dormitório ou imóvel a preços acessíveis, fator que acaba por influenciar negativamente na saída das ruas. A

Instituição desenvolve diversas ações para indivíduos em vulnerabilidade social, quais sejam:

- Programa de Capacitação e Empregabilidade – visa construir e definir, com e para os beneficiários, formas de capacitação, percursos de autonomização e emancipação pessoal, social e profissional, tendo como objetivo final assegurar a sua cidadania ativa e participativa.
- Futebol de Rua – lançado em 2004, e com o objetivo de promover o desenvolvimento pessoal e social dos seus participantes pelo esporte.
- CAIS Recicla – É um dos projetos de capacitação da CAIS que privilegia processos de criação artística para capacitar pessoas em situação de pobreza e exclusão social, nas suas competências pessoais e sociais, aumentando, assim, as suas oportunidades para o exercício de uma cidadania ativa e para melhor prepará-las para o mercado de trabalho. Com a reutilização de material descartado, cedido por diversas empresas parceiras, são desenvolvidas e produzidas pelas mãos dos usuários, peças de Eco Design, como agendas, cadernos, calendário com material reciclável, usando papel e papelão que, posteriormente, são comercializadas.

Figura 28 – Vitrine com peças de eco design produzidas na Associação Cais, Porto, 2020



Fonte: Fotografia da autora, em 10/jan./2020

- Revista CAIS – O mais relevante dos Projetos da Associação, que comemorou 25 anos de lançamento em 2019, tem como principal objetivo proporcionar uma fonte de renda para os seus vendedores.
- Centro CAIS Porto/Atividades Educativas e Ocupacionais – promove várias atividades educativas com os seguintes temas: saúde, DST informações e rastreios, cinema, artes plásticas, dança e yoga; saídas culturais; celebração de festividades, a exemplo, os 25 anos da Revista CAIS; aulas de inglês; além de capacitação para os vendedores da revista. O principal objetivo dessas ações foi estimular a autoconfiança, promover a motivação, a reflexão sobre realidades diversas e a aquisição de competências para a realização das tarefas do cotidiano.

4.1.3 Associação dos Albergues Noturnos do Porto (AANP)

Fundada em 01 de dezembro de 1881, por iniciativa do Rei de Portugal D. Luís I, a AANP é uma Instituição Particular de Solidariedade Social (IPSS), sem fins lucrativos, de comprovada utilidade pública que diária e ininterruptamente, isto é, 24 horas nos 365 dias por ano, presta apoio multidisciplinar às pessoas em situação de sem-abrigo e carentes da sociedade. Mesmo diante da sua enorme evolução, continua a ser fiel à sua missão inicial que é prover alojamento, alimentação e cuidados de higiene a todo indivíduo desprovido que o solicite, independentemente do sexo, do país donde venha e da religião que professe.

A instituição funciona em um prédio de três andares, na região do Centro Histórico. No térreo, estão instalados a cozinha, o refeitório, o jardim, a sala da coordenação e os consultórios. No primeiro e segundo andar os dormitórios com armários individuais e os sanitários masculino e feminino respectivamente. A equipe de trabalho é formada por um coordenador; assistente social; psicólogo; médico psiquiatra e clínico geral; monitores de artes plásticas, esporte, jardinagem, música, teatro e

trabalhos manuais; técnico administrativo; vigilante; serviços gerais; motorista; cozinheira e auxiliares de cozinha.

Figura 29 – Albergues Noturnos do Porto, cidade do Porto, 2020



Fonte: Fotografia da autora, em 14/jan./2020

No que se refere aos serviços ofertados, o Coordenador⁵⁵ informou que o equipamento atende a 75 pessoas, sendo 60 homens e 15 mulheres, proporcionando: acolhimento noturno; material de higiene pessoal e roupa (lençol, toalha de banho, roupas e sapatos); alimentação (diariamente são cerca de 476 refeições, distribuídas entre café da manhã, almoço, lanche e jantar). O almoço é servido aos assistidos e a pessoas da comunidade; são cerca de 120 almoços por dia; reabilitação e reinserção social.

O responsável acrescenta que a AANP, além do Albergue Noturno mantém mais 04 Instituições. O Centro de Alojamento Temporário – Albergue D. Margarida de Sousa Dias com capacidade para 75 pessoas, o Centro de Alojamento Temporário – Albergue de Campanã com 22 abrigados, a Cantina Social do Plano de Emergência, que possibilita alimentação para 88 usuários, e o Projeto Cogumelo Solidário que se trata da produção de cogumelos gourmet e medicinais em terreno da organização, que é

⁵⁵ Entrevista realizada na AANP, em 14 de janeiro de 2020.

comercializado por uma grande rede de supermercado do país e cuja renda é revertida para o serviço de ação social da Instituição. Nas palavras do coordenador, “a AANP é uma instituição de referência pela qualidade e competência dos serviços que presta no apoio às pessoas em condição de sem-abrigo, conjugando um serviço de emergência social com um serviço de reinserção social”.

4.1.4 Serviço de Assistência Organizações de Maria⁵⁶ (SAOM)

O SAOM é uma Instituição Privada de Solidariedade Social (IPSS), fundada em 1976 pelo Dr. João Rebello de Carvalho, atualmente seu Presidente Honorário. Ao longo da sua história, tem prestado serviços para a promoção do bem-estar para crianças, jovens e idosos e tem tido um papel ativo no apoio e reinserção social de sujeitos vulneráveis à exclusão social, como as pessoas em situação de sem-abrigo e tóxico dependentes.

Figura 30 – Sede do Serviço de Assistência Organizações de Maria, Porto, 2020



Fonte: Fotografia da autora, em 20/jan. /2020

⁵⁶ Serviço de Assistência Organizações de Maria. Disponível em: <https://www.saom.pt/clipping.aspx>. Acesso em: 18 abr. 2020.

Segundo a Coordenadora⁵⁷, a organização disponibiliza os seguintes projetos: Centro Dia, Apoio Domiciliar, Serviços de Refeições, Serviço de Enfermagem, Lavanderia Social, Aqui e Agora, Porto Abriga, Dar Sentido à Vida, e Som da Rua. Destacaremos, aqui, as iniciativas que prestam apoio às pessoas na condição de sem-abrigo.

- Serviço de Enfermagem – tem como objetivo a promoção da prestação de cuidados de saúde de forma eficiente e próxima da comunidade. Referente à população em situação de sem-abrigo, destacam-se as atividades de educação para a saúde, cuidados de enfermagem e administração da metadona⁵⁸ para pessoas assistidas pela equipe de rua.
- Lavanderia Social – é um serviço destinado a todos os que se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica, tendo como principal função possibilitar a lavagem de roupa a preço módico.
- Projeto Aqui e Agora – Equipe de Redução de Riscos e Minimização de Danos, iniciou as atividades em 2007. A equipe é formada por diretora técnica, enfermeira, técnico psicossocial, psicólogo, médica psiquiatra, educadores de pares⁵⁹ e social que desenvolvem atividades nas ruas visando à redução de riscos e à minimização de danos junto de consumidores de substâncias psicoativas ilícitas e lícitas.
- Projeto Porto Abrigo – Apoio às Pessoas em Situação de Sem-Abrigo, surgiu com o objetivo de reforçar as intervenções direcionadas aos indivíduos que vivenciam a condição de rua. A equipe, que é formada por uma diretora técnica, uma enfermeira, um técnico psicossocial, uma médica psiquiátrica, uma psicóloga, tem a finalidade de reforçar as ações direcionadas aos sujeitos em condição de sem-abrigo; prestar cuidados de saúde mental e físico;

⁵⁷ Entrevista com a coordenadora da SAOM, em 20.01.2020.

⁵⁸ A Metadona é um narcótico do grupo dos opioides, utilizado principalmente no tratamento dos toxicod dependentes de heroína e outras substâncias.

⁵⁹ Educadores de pares são pessoas que já vivenciaram a situação de sem-abrigo.

encaminhar e acompanhar os usuários para serviços de saúde; conhecer e mapear os territórios de pernoite da cidade; diagnosticar a situação clínica de homens e mulheres em circunstância de sem-abrigo e acompanhar fatores agravantes; viabilizar o acesso da população-alvo aos abrigos, alimentação, higiene e aos cuidados de saúde.

- Projeto Dar Sentido à Vida – iniciado em 2006, pretende capacitar, dignificar e reinserir socialmente indivíduos em situação de sem-abrigo ou em grave risco de exclusão social, por meio da qualificação na área de hotelaria, restauração e do aumento de habilidades pessoais, sociais fundamentais para a reintegração profissional. São ofertados cursos profissionalizantes de cozinheira/o, ajudante de cozinha, empregada/o de mesa, empregada/o de andares, iniciação à pastelaria, trabalho extra no ramo de restaurantes, cantinas, bares e fotografia.
- Projeto Som da Rua – realizado em parceria com a Casa da Música, propõe-se a promover a inclusão social pela música, por meio das atividades no coral. É especialmente dirigido a quem conhece a rua melhor que ninguém.

Neste capítulo, analisamos a proteção social dispensada aos sem--abrigo em Portugal, na cidade do Porto, e apresentamos as cinco Instituições atuantes na assistência para esse público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs a analisar as condições de vida e a proteção social que vem sendo dispensada a um contingente que se encontra em condição de extrema vulnerabilidade social – a população em situação de rua – com base em uma pesquisa efetuada nas cidades de Salvador, no Brasil e do Porto, em Portugal.

Para tanto, começa por discutir a questão e a vulnerabilidade social nos países capitalistas contemporâneos, partindo do pressuposto de que, embora esses problemas estejam mais imediatamente associados a fatores como o desemprego, o consumo abusivo de bebida alcoólica e de outras drogas e às desavenças familiares, suas raízes são mais profundas e estruturais. Elas se encontram e têm se ampliado, a partir da trajetória e das transformações mais recentes dessas sociedades, as quais afetam os suportes básicos de proteção social por meio do mercado, do Estado, da família e da comunidade.

Como se sabe, Brasil e Portugal são países que tiveram suas histórias entrelaçadas, mas que hoje são bem diferenciadas. O Brasil, com a área territorial de 8.590.195.914 km², possui uma população estimada em 212.994,029 habitantes, apresentando um panorama social bastante desfavorável, tanto ao longo da sua história quanto na sua fase recente. A economia brasileira mostra concentração de mão de obra no setor de serviços, indústria e agropecuária. O país, no final da década de 1930, passou por um vigoroso processo de urbanização, industrialização e desenvolvimento, e hoje constitui uma das mais importantes economias do mundo.

Já Portugal ocupa uma área total de 92.212 km², com 10,28 milhões de habitantes. A sua economia está baseada na agropecuária, na mineração e no turismo. A partir de 1986, o país ingressou na Comunidade Europeia; apresenta, entretanto, índices de pobreza e de exclusão social elevados, se comparado à maioria dos outros países da UE. É importante ressaltar, porém, que, como ocorre na maioria dos países

capitalistas, essas são duas sociedades que não chegaram a implementar o pleno emprego, e que estabeleceram um estado de bem-estar tardio e limitado.

O Brasil passou por um intenso processo de urbanização e de industrialização, como já mencionado anteriormente, provocando o êxodo da população rural para as cidades. Entretanto, a estrutura produtiva não absorveu uma grande parcela dessa mão de obra; o desenvolvimento brasileiro foi marcado pela persistência de um enorme excedente de trabalhadores, que viabilizou um progresso de caráter superexplorador e perverso. O setor produtivo é ocupado, em sua maioria, por trabalhadores de cor preta e parda, principalmente nos serviços domésticos e na construção civil.

A partir de 2015, a crise econômica trouxe impactos desfavoráveis para o mercado de trabalho no país que, em geral, é caracterizado por baixas remunerações e altas taxas de informalidade, aumentando os índices de desocupação e de subutilização. Por isso, o Brasil, hoje, caracteriza-se por uma pobreza de massa, que atinge milhões de pessoas. As políticas neoliberais engendradas na nação, com a pretensão de dinamização da economia, após o golpe que interrompeu o governo da presidenta Dilma Rousseff, retiraram direitos dos trabalhadores e afetaram negativamente as conquistas sociais obtidas após a redemocratização do país, cenário que vem marcando a sociedade com o aumento do desemprego, da inflação, da insegurança alimentar e pessoal, além da violência, entre outros.

Portugal, como o Brasil, também passou por uma ditadura. Com o fim do regime autoritário, porém, ocorreram mudanças sociopolíticas com o objetivo de defender os interesses dos trabalhadores e o aumento da qualidade de vida do povo. A Constituição, promulgada em 1976, iniciou um período de reorientação sociopolítica, comprometido com os direitos ao emprego, à assistência social, saúde, habitação, educação, cultura e afins.

Na Comunidade Econômica Europeia, a nação portuguesa ocupa uma posição de país semiperiférico, tornando-se mais vulnerável ao processo de globalização que influencia negativamente na implementação do modelo de proteção social, baseado em direitos sociais universais. No contexto da EU, Portugal é obrigado a cumprir normas comunitárias, o que levou à diminuição da sua soberania, persistindo as desigualdades

sociais que se apresentam em grupos que vivenciam condições de pobreza extrema por motivos de classe, de raça, de sexo, de orientação sexual, de religião, de etnia e de nacionalidade, principalmente em uma sociedade de mercado, onde um grande número de trabalhadores é expulso do sistema produtivo; os excluídos são considerados mão de obra dispensável e são lançados para a invisibilidade.

As transformações atuais do mundo do trabalho e a crise socioeconômica terminaram por colocar em condições extremadas de precariedade de vida um significativo contingente de cidadãos, denominado como população em situação de rua no Brasil, e que constitui a maioria dos chamados sem-abrigo em Portugal. Em relação à dimensão desse público, as pesquisas revelaram que nos dois países não há números precisos sobre o quantitativo de pessoas que se encontram nesse estado. No país lusitano, esse grupo não tem a dimensão registrada no Brasil, mas não deixa de ser significativo, observadas as populações dos dois países.

A descrição desse público, em ambos os países, com exceção da cor e da amplitude, é muito semelhante, formado, majoritariamente, por homens, jovens em plena idade produtiva, com baixa escolaridade e limitada formação profissional. A presença feminina na rua é minoria, se comparada ao universo masculino, mas, segundo os especialistas, encontra-se em crescimento. Os estudos, tanto no Brasil, como em Portugal, revelaram que o desemprego; as doenças; as privações de suporte social, econômico e psicológico; os conflitos com a família; o consumo abusivo de bebida alcoólica e/ou outras drogas são as principais causas que levam o sujeito para a vida nas ruas, uma realidade social em crescimento, principalmente nas grandes cidades.

Atualmente, a má gestão da crise sanitária, provocada pela pandemia de COVID19, pelo governo Bolsonaro, causou um grande número de mortes e o crescimento da população em situação de rua em todo o país. São homens, mulheres e famílias inteiras que, por falta de apoio social e pelo desemprego, passaram a ocupar os espaços, principalmente, das principais capitais brasileiras, em busca da sua sobrevivência. Suas necessidades básicas são supridas por ações dos governos municipais, dos movimentos sociais, das organizações não governamentais e das

instituições religiosas, como a assistência prestada a esse público pelo padre Júlio Lancellotti, na paróquia São Miguel Arcanjo, em São Paulo.

No Brasil, em relação à procedência, os dados da pesquisa nacional, revelaram que a grande maioria dos sujeitos em condição de rua é oriunda do próprio município onde vivem. Em Portugal, é importante registrar, além dos cidadãos portugueses, a presença dos imigrantes, ciganos e outras minorias que buscam no país emprego e melhores condições de vida. É relevante explicar que, inicialmente, os/as jovens se deslocavam das ex-colônias para estudar. Mais tarde, os indivíduos foram atraídos pelos serviços que os europeus não tinham interesse em realizar. Atualmente, é um fluxo populacional massivo, um contingente considerável de pessoas em busca da sua sobrevivência. O estrangeiro, no cenário de altas taxas de desemprego, passa a ser visto como um concorrente incômodo, motivo que desperta reações de caráter ufanista, isolacionista, xenofóbica ou racista. Na falta do trabalho, sem o apoio da família ou amigos e com dificuldades de acesso aos benefícios sociais, parte desse contingente passa a viver no espaço público.

Nos dois países, a população em situação de rua e os indivíduos em condição de sem-abrigo são normalmente associados a características negativas. São vistos como preguiçosos, sujos, bêbados e perigosos, estigmas que contribuem para a percepção de que essas pessoas não são cidadãos com direitos e deveres. Na sociedade brasileira, é relevante assinalar a violência direcionada para esse público, a exemplo das recentes mortes registradas nas noites frias do inverno da capital paulista e do incêndio criminoso de um abrigo improvisado, onde dormia um casal em situação de rua, na cidade do Salvador. A mulher faleceu no dia 19 de agosto, na data consagrada como dia de luta da população em situação de rua, após o “Massacre da Sé” como também ficou conhecido os violentos atentados contra indivíduos, enquanto dormiam na praça, em São Paulo.

Em relação às atividades desenvolvidas por esse grupo desabrigado, no Brasil, a coleta de material reciclável é a mais citada, seguida da guarda e lavagem de carros, além das doações e mendicância, mas o ganho com essas atividades é insuficiente para alterar suas condições de vida. Em Portugal, as principais fontes de recursos são o

apoio social (Rendimento Social de Inserção – RSI), atividade informal, doações e mendicância.

No Brasil, as demandas da população em situação de rua, que eram atendidas por ações pontuais nas três esferas do governo (federal, estadual e municipal), passaram a fazer parte mais efetiva da pauta do Ministério de Desenvolvimento Social e da Secretaria Nacional de Assistência Social, em resposta às reivindicações do Movimento Nacional de População de Rua.

A partir da luta do MNPR, surgiram, inicialmente, na administração federal as primeiras leis direcionadas à garantia de direitos desse segmento, a exemplo da Política Nacional para a População em Situação de Rua e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. O Estado da Bahia, possui a Política Estadual para a População em Situação de Rua e no Município de Salvador a Política Municipal para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Monitoramento e Acompanhamento. A pressão por direitos para esse público obteve avanços no campo legislativo, porém os desafios, para a sua efetivação, ainda são muitos e requerem o engajamento do MNPR e da sociedade organizada.

Sobre a rede socioassistencial de atendimento para as pessoas que vivenciam a condição de rua na velha metrópole baiana, na dissertação de mestrado realizada em Salvador, no ano de 2014, sobre a assistência social prestada à população adulta em situação de rua, pude constatar que as unidades de atendimento não ofereciam condições adequadas para o alojamento desse grupo, pois, embora suprissem suas necessidades básicas, não desenvolviam ações que possibilitassem a autonomia das pessoas. O Governo do Estado da Bahia, por meio de instituições filantrópicas conveniadas, mantinha cinco unidades de abrigo/apoio. O município também era responsável por cinco equipamentos de abrigo/apoio, que estavam instalados em imóveis precários e mal aparelhados; existiam espaços sem computador nem automóvel e, além disso, trabalhadores e trabalhadoras exerciam as suas atividades profissionais sem contrato de trabalho e com salários atrasados.

Na investigação atual, observei a ampliação da rede socioassistencial, que é administrada pela PMS/SEMPRE, composta por dezessete unidades de abrigo/apoio, em sua maioria, mantidas por organizações parceiras. Equipamentos bem estruturados,

amplos, com área externa e com um bom padrão de higiene, aparelhadas (telefone, computador com impressora e automóvel), mais adequadas para receber esse público. A equipe conta com profissionais qualificados e com vínculo empregatício.

É importante chamar a atenção para o fato de os espaços de acolhimento possuírem capacidade para abrigar apenas 1.200 pessoas, o que significa que uma grande parcela desse segmento social continua a fazer das ruas seu local de moradia e sustento, como diz o dito popular, os abrigados são “uma gota no oceano”. É evidente a necessidade de mais investimentos com o objetivo de ampliar e ofertar mais serviços que ultrapassem o modelo de albergamento (cama e comida) e que alcance a totalidade dos indivíduos que se encontram nessa situação, proporcionando condições para o ingresso ou regresso ao mercado de trabalho; capacitação profissional, visando à geração de renda; habitação; saúde; educação; cultura e lazer.

Em relação às políticas sociais, Portugal, atendendo às recomendações do Parlamento Europeu, definiu estratégias nacionais, regionais e locais para a assistência das pessoas que vivenciam a condição de rua. Em 2009, criou a Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo, (ENIPSA). No ano de 2017, foi renovada com nova denominação, a de Estratégia Nacional de Intervenção para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA) para o período de 2017-2023, sendo um dos seus princípios fundamentais a realização dos direitos e deveres de cidadania dessa população.

No Porto, as atividades implementadas com o objetivo de prestar assistência para os homens e mulheres em situação de sem-abrigo, são executadas por sessenta e quatro organizações entre públicas, privadas, ONGs e voluntários que desenvolvem um plano de apoio para esse segmento social que compreende, desde o acolhimento até a empregabilidade. Nas ruas, são realizadas ações voltadas para a saúde, a exemplo, o tratamento dos dependentes químicos com a metadona; os locais de abrigo são preparados para receber as pessoas que possuem animais de estimação; possibilitam acesso a cursos de formação profissional com o objetivo da reinserção no mercado de trabalho, como garçom e ajudante de cozinha, entre outros, e atividades de socialização e lazer, a exemplo de aprender inglês, jogar futebol, e participar do coral.

A filantropia é um traço forte na comunidade, os munícipes também se reúnem espontaneamente para doar roupas, calçados e alimento nas áreas de maior concentração desse público. As refeições podem ser ofertadas nos restaurantes solidários, espaços mais apropriados, evitando que os seus frequentadores consumam a comida em pé, nas calçadas, proporcionando assim, certo conforto e privacidade. Como salientou o Coordenador da Câmara Municipal, a integração das Instituições é o ponto crucial do trabalho.

Em Salvador, a rede socioassistencial mantém equipes que prestam serviços nos espaços públicos, como o consultório de rua; as unidades de abrigamento atendem, de acordo o perfil desse segmento, os equipamentos destinados para a assistência as famílias. Inicialmente, recebiam cães e gatos, no entanto, em decorrência da pandemia de COVID-19, a presença dos animais foi suspensa e os restaurantes populares distribuem refeições nas comunidades mais vulneráveis, serviços, como já citado, que não atende a totalidade desse grupo.

A caridade também é intrínseca na sociedade brasileira, em Salvador são inúmeros grupos de voluntários que distribuem roupas, calçados, cobertores nas ruas, além de realizarem corte de cabelo, barba e curativos, ações que se tornaram escassas por causa da crise sanitária. É importante chamar a atenção porque essas atividades supriam, em parte, as necessidades básicas desse segmento, a exemplo, a alimentação (quentinhas, sopa, mingau, chocolate, café com leite quente e pão), principalmente durante a noite. A interrupção desses donativos aprofunda ainda mais o estado de carência dos moradores em condição de rua. Nesse cenário, a proteção social é mais responsabilidade governamental, embora terceirizada.

Por fim, é interessante notar a organização das pessoas em situação de rua. No Brasil, criaram o Movimento Nacional de População de Rua, após a citada chacina da Praça da Sé. O movimento que luta pela garantia de direitos, espalhou-se pelo país com a palavra de ordem “Nada Sobre Nós Sem Nós”. No Porto, os sem-abrigo fundaram a Associação Uma Vida como a Arte, formada por sujeitos que viveram nas ruas e, agora, reivindicam mais acompanhamento social, apoio econômico, programas de recuperação, saúde, alojamento temporário, habitação e emprego. Mas, apesar da sua mobilização e dos avanços legais conquistados em ambos os países, o atendimento

ainda é voltado para a satisfação das necessidades imediatas, principalmente no Brasil, onde o contingente desse público é significativo.

As unidades de abrigo/apoio mantêm a sobrevivência mínima das pessoas atendidas, mas não mudam a sua situação, pois as raízes do problema persistem, associadas ao padrão de desenvolvimento do país, às suas desigualdades e à vulnerabilidade de uma parcela da população rejeitada pelo mercado de trabalho, sem uma proteção básica por parte do poder público, da sua família e da comunidade mais ampla.

REFERÊNCIAS

ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização: gerenciamento e controle do trabalhador just-in-time. In: ANTUNES, Ricardo (ORG). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0**. 1º ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

ADORNO, Rubens. De vestígios e de poder: “não adianta maquiar o minhocão, a cracolândia anda”. In: RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel. (Orgs). **Novas faces da vida nas ruas**. São Carlos: EdUFSCar, 2016.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ALVES, Alda Judith. A “revisão da bibliografia em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo, n. 81, p. 53-60, maio 1992.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?:** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

_____. Trabalho intermitente e uberização do trabalho no limiar da indústria 4.0. In: _____, Ricardo (ORG). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0**. São Paulo: Boitempo, 2020.

Associação dos Albergues Noturnos do Porto. Disponível em: <https://www.alberguesporto.com>. Acesso em: 17. abr. 2020.

Associação CAIS. Disponível em: <https://wwwcais.pt> Acesso em: 16. abr 2020.

BAHIA. Lei nº 6.403, de 20 de maio de 1992. Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais. Disponível em: <https://governo-ba.iusbrasil.com.br/legislacao/85542/lei-6403-92>. Acesso em: 28.nov. 2020.

_____. Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais. **Diagnóstico sobre a População de Rua na Cidade do Salvador**. Salvador, 2002. 52 p. Pesquisa realizada em conjunto com a Secretaria de Trabalho e Ação Social e a Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social

_____. Lei nº 13.795, de 21 de março de 2012. Institui o Programa Bahia Acolhe e dá outras providências. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1031386/decreto-13795-12>. Acesso em: 30. nov. 2020.

_____. Lei nº 12.947, de fevereiro de 2014. Institui a Política Estadual para a População em Situação e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-12947-de-10-de-fevereiro-de-2014>. Acesso em: 28. nov. 2020.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. **O Brasil não cabe no quintal de ninguém: bastidores da vida de um economista brasileiro no FMI e nos BRICS e outros textos sobre nacionalismo e nosso complexo de vira-lata**. São Paulo: Leya, 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e histórias**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BELLINI, Maria Isabel Barros; FALER, Camila Susana; SCHERER, Patrícia Teresinha; JESUS, Tiana Brum de; ARSEGO, Livia Ramalho; VIEIRA, Ana Luiza de Moraes. **Políticas públicas e intersectorialidade em debate**. Disponível em: <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/813>. Acesso em: 25. jun. 2021.

BORGES, Ângela Maria. Os novos horizontes de exploração do trabalho, de precariedade e de desproteção. In: **Cadernos do CEAS**, n. 239, Salvador, p. 713-741, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, out-dez, p. 754-803, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Presidência da República. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei nº 8742, de 07 de dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 25. fev. 2021.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Resolução n. 145, de 15 de out. 2004. Brasília, reimp. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rua: aprendendo a contar** – Pesquisa nacional sobre população em situação de rua. Brasília, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; 2009a. 240 p. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/2008>. Acesso em: 25. fev. 2021.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 109, de nov. 2009b**. Brasília. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 12. mai. 2021.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009c**. Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.mds.gov.br>. Acesso em: 10. out. 2011.

_____. Ministério da Saúde. **Define as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua**. Portaria n. 122, de 25 de janeiro de 2011. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0122_25_01_2012.html. Acesso em: 22. mar. 2021.

_____. Ministério da Saúde. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Portaria n ° 2488, de 21 de outubro de 2011. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html. Acesso em: 20. mar. 2020.

_____. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção Básica**. Brasília: DF, 2012. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/biblioteca/visualizar/MTE4OA>. Acesso em: 20. mar. 2020.

_____. 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**. Brasília: 2013.

_____. Presidência da República. **Decreto 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1 de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19173773/do1-2017-07-14-lei-no-13-467-de-13-de-julho-de-2017-19173618. Acesso em: 25. abr. 2021.

_____. Presidência da República. Emenda Constitucional, nº 95, de 15 e dezembro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 20. ago. 2020.

BURSZTYN, Marcel. (Org). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. 2 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

CARDOSO, Cátia A. M. “Não sabia o que fazer”: o impacto da ENIPSA nas trajetórias de vida das pessoas sem-abrigo do Porto. **Dissertação**. 46f. Mestrado Integrado de Psicologia. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto. 2018.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 7ª reimpressão, 2019.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; ALMEIDA, Paulo Henrique de. Família e Proteção Social. **São Paulo Perspec**. [online], v. 17, n. 2, p. 109-122, 2003. Disponível em: scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392003000200012&script=sci-abstract. Acesso em: 19. abr. 2021.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; PEREIRA, Gilberto Corso. Dinâmica Metropolitana e Segregação Socioespacial. In: **Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA**. Salvador, v. 20, n. 50, p. 261-279, Maio/Ago. 2007.

_____. **Como anda Salvador: e sua região metropolitana**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2008.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; PASTERNAK, Suzana; BÓGUS, Lúcia Machado. Transformações metropolitanas: São Paulo e Salvador. In: **Caderno CRH: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA**. Salvador, v. 23, n. 59, p. 301-321, Maio/Ago. 2010.

CARVALHO, Marcos Antônio Candido, SANTANA, Juliana Prates, PEREIRA, Maria Lucia Santos; VEZEDEK, Lucas. Cartografias dos desejos e direitos: Quem são as pessoas em situação de rua, afinal? – **Sumário Executivo da Pesquisa-ação Caracterização das situações de violações de direitos vividas pela população em situação de rua – crianças, adolescentes, jovens e famílias – na cidade do Salvador**. Projeto Axé, 2017.

CASTEL, Robert. **A insegurança Social: o que é ser protegido**. Tradução de Lúcia M. Endlich Orth. Petrópolis: RJ. Vozes, 2005.

_____. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poleti. 8 ed. Petrópolis: RJ. Vozes, 2009.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. 5 ed. São Paulo: SP. Fundação Perseu Abramo, 2004.

COSTA, Alfredo Bruto da. **Exclusões sociais**. 3 ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

DE LUCCA, Daniel. Morte e vida nas ruas de São Paulo. In: **Novas faces da vida nas ruas**. (Orgs). RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel. São Carlos: EdUFSC, 2016.

DESLANDES, Suely Ferreira. Trabalho de campo: construção de dados qualitativos e quantitativos. In: **Avaliação por triangulação de métodos**. (Orgs). MINAYO, Maria

Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa, Ramos de. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, Marcos Antônio de. (Org). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp. 1998. p. 09-29.

DIEESE. **Situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: DIEESE, 2012.

“É um dia de luta e também de luto”, afirma Kiki Bispo sobre morte de Ana Paula, em 19 de agosto de 2021. Jornal Tribuna da Bahia (online). Disponível em: www.trbn.com.br/material/143.) Acesso em: 20. ago.2021.

ESCOREL, Sarah. **Vidas ao léu. Trajetórias de exclusão social**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1999. _____. Vivendo de teimosos: moradores de rua da cidade do Rio de Janeiro. In: BURSZTYN, Marcel. (Org). **No meio da rua: nômades, excluídos e viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

FEANTSA. Disponível em: <https://www.feantsa.org>. Acesso em: 17. abr. de 2020.

FERREIRA, Ana Rita; CAROLO, Daniel; PEREIRA, Mariana Trigo; SILVA, Pedro Adão. Fundamentos constitucionais da proteção social: continuidade e ruturas. **Revista Sociologia: problemas e práticas**, n. esp. 1, p. 71-79, dez. 2016. Disponível em: revista.rcaap.pt/sociologiapp/article/view/10351. Acesso em: 06. maio. 2020.

FILGUEIRAS, Luiz. Notas para a análise de conjuntura. In: **O Brasil nas trevas (2013-2020)** [recurso eletrônico]: do golpe neoliberal ao neofascismo. _____. 1 ed. São Paulo; Boitempo, 2020a.

_____. Capitalismo dependente e neoliberalismo na América Latina: a tragédia reiterada. In: **O Brasil nas trevas (2013-2020)** [recurso eletrônico]: do golpe neoliberal ao neofascismo. _____. 1 ed. São Paulo; Boitempo, 2020b.

_____. Política econômica e ajuste fiscal: a receita universal do capital financeiro e da direita. In: **O Brasil nas trevas (2013-2020)** [recurso eletrônico]: do golpe neoliberal ao neofascismo. _____. São Paulo: Boitempo, 2020c.

FILGUEIRAS, Vitor; ANTUNES, Ricardo. Plataformas digitais, uberização do trabalho e regulação no capitalismo contemporâneo. In: ANTUNES, Ricardo. (ORG). **Uberização, trabalho digital e indústria 4.0.** São Paulo: Boitempo, 2020.

FITOUSSI, Jean-Paul; ROSANVALLON, Pierre. **A nova era das desigualdades**. Tradução de Miguel Serras Pereira. Oeiras: Celta, 1997.

FRAGA FILHO, Walter. **Mendigos, moleques e vadios: na Bahia do século XIX**. São Paulo: ed. Hucitec; Salvador: EDUFBA, 1996.

FRANÇA, Paula; ROCHA, Olga. Dizer não a um destino que se proclama como injusto e absurdo. In: PEREIRA, Ana Paula. (Coord.). **As vozes do silêncio: um grupo de sem-abrigo à conquista de cidadania**. Porto: Apura, 2017. p. 10-11.

FRANGELLA, Simone Miziara. **Corpos urbanos errantes**: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo. Annablume; Fapesp, 2009.

GARDELLA, Édouard. A urgência como cronopolítica: o abrigo para as pessoas em situação de rua. In: **Novas faces da vida nas ruas**. RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel. (Orgs). São Carlos: EdUFSC, 2016.

GIOVANAZ, Daniel. **Saída da Ford de fechar 60 mil vagas na Bahia, onde 19,8% já estão desempregados**. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/2021/05/01/maio/2021>. Acesso em: 01. maio. 2021.

GIULANI, Paola Cappellin. Os movimentos de trabalhadoras e a sociedade brasileira. In: PRIORE, M. D. (Org). In: **História das mulheres no Brasil**. 10^o. ed. São Paulo: Contexto, 2017. p. 640-668.

GOFFMAN, Erving. **Estima**: nota sobre a manipulação da identidade, tradução de Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. 4^a ed. [reimpr.]. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

GOSTA, Esping-Andersen. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, n. 24. São Paulo, set. 1991.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 7 ed. São Paulo: Loyola, 1992.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 8^a. ed. São Paulo, Cortez; Lima, Peru, CELATS, 1991.

IANNI, Octavio. **Raças e classes sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: RJ. Civilização Brasileira, 1966.

IBGE. **Cidades**. Disponível em: cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/Salvador/historico. Acesso em: 27. out. 2020a.

_____. **Desemprego**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 28. nov. 2020b.

_____. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições da população brasileira. Rio de Janeiro. IBGE, 2020c.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Texto para discussão**. Brasília: Rio de Janeiro. Ipea, 2016.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estimativa da População em situação de rua no Brasil**: setembro de 2012 a março de 2020. Brasília: Rio de Janeiro. Ipea, 2020.

_____. IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **São Paulo em Perspectiva**. vol. 18, n. 2. São Paulo, abr-jun, 2004.

_____. **Viver por um fio**: pobreza e política social. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

_____. O ajuste neoliberal contra a democracia social: o contexto de 015-2016, no Brasil. In: **Cadernos do CEAS**, n. 243, Salvador/Recife, 2018, p. 32-57.

JUSTO, José Sterza. **Vidas errantes**: políticas de mobilidade e experiências de tempo-espaço. Londrina: EDUEL, 2012.

KAZTMAN, Rubén. **Notas sobre la medicion de la vulnerabilidad social**. In: La medicion de la pobreza: métodos y aplicaciones. México: CEPAL, 2000. Disponível em: <http://www.repositorio.cepal.org/handle/11362/31545>. Acesso em: 03. abr. 2021.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Ed. 34, 2009.

LUCAS, Maria Isabel Galvão. Os (as) intervenientes sociopolíticas e o modelo Housing First: perspectivas e desafios no apoio às pessoas em situação de sem-abrigo. **Dissertação**. 65f. Instituto Universitário Ciências Psicológicas, Sociais e da Vida. Lisboa. 2019.

MARQUES, Eduardo José da Silva Tomé. Pessoas sem-abrigo na cidade de Coimbra: contagem, principais necessidades, caracterização psicossocial e desafios para o serviço social. **Tese**. 264f. Facultad de Trabajo Social da Universidade Complutense de Madrid. 2015.

MARQUES, Filomena; LÚCIO, José. **Sem abrigo em Lisboa**: narrativas num tempo de crise. 1 ed. Lisboa: Chiado, 2018.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MEDEIROS, Simone. Resistência e rebeldia nas fazendas de café de São Carlos – 1888 a 1914. **Dissertação**. 147 f. São Carlos: UFSCar, 2005.

MELO, Tomás. “Da rua pra rua”: novas configurações políticas a partir do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). In: **Novas faces da vida nas ruas**. (ORGs). RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel. São Carlos: EdUFSC, 2016.

MENEZES, Filipa Lourenço. **Percursos sem abrigo**: histórias das ruas de Paris, Lisboa e Londres. Lisboa: Mundos Sociais, 2012.

MIRANDA, Nadja Conceição de Jesus. População de rua em Salvador: estudo dos territórios e do direito à cidade (2005-2015). **Tese**. 239f. Universidade Federal da Bahia. Instituto de Geociências. 2016.

MISHRA, Ramesh. **O estado-providência na sociedade capitalista**: estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália; tradução Ana Barradas. Oeiras: Celta, 1995.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha Pires. O marco conceitual da vulnerabilidade social. Sociedade em Debate, Pelotas, n. 17, p. 29-40. dez. 2011. Disponível em: <https://resvistas.ucpel.edu.br/rsd/article/download/695>. Acesso em 05. abr. 2021.

Moradores de rua ficam feridos após ter o corpo queimado enquanto dormiam na Barra. 16 de agosto de 2021. Disponível em: www.a tarde.uol.com.br. Acesso em: 19. ago. 2021.

MOSER, Liliane. **A nova geração de políticas sociais no contexto europeu**: workfare e medidas de ativação. Florianópolis, v.14, n. 1, jan-jun. 2011, p. 68-77.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. In: BURSZTYN, Marcel. (Org). **No meio da rua**: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

NOGUEIRA, Moniele. 13 Moradores de rua morreram de frio apenas neste ano na cidade de São Paulo. 19 de julho de 2021. Disponível em: www.g1.globo.com/sp/sãopaulo/noticia/2021/07/19/13. Acesso em: 19. ago. 2021.

NORONHA. Rafael. Senado proíbe técnica para afastar pessoas em situação de rua. Disponível em: www.ptnosenado.org.br/sena. Acesso em: 30. abr. 2021.

NUNES, Helena Maria. **Serviço social e regulação social**: agência do assistente social. Porto: Estratégias Criativas, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. **Brasil**: uma biografia não autorizada. São Paulo: Boitempo, 2018.

PAGOT, Angela Maria. **O louco, a rua, a comunidade**: as relações da cidade com a loucura em situação de rua. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

PEREIRA, Ana Paula. **As vozes do silêncio**: um grupo de sem-abrigo à conquista de cidadania. Porto: Apura, 2017.

PEREIRA, Fabrícia da Hora. **Política Nacional para a População em Situação de Rua**: adesão e desdobramento no contexto do Distrito Federal. 1 ed. Curitiba: Appris, 2019.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. **Redes e intersectorialidade nas políticas sociais**: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. Textos e Contextos, Porto Alegre, v. 12, n. 01. p. 114-127, jan-jun. 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Utopias desenvolvimentista e política social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, out-dez. 2012, p. 729-753

_____. **Política social do seguro pós-guerra**: ascensão e declínio. Serviço Social e Saúde, Unicamp Campinas, v. IX, n. 10, dez. 2010. p. 1-20

_____. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Chirley. Invisibilidade Social. In: JESUS, Valdeck A. (Org). **Poéticas periféricas**: novas vozes da poesia soteropolítana. Vitória da Conquista: Galinha Pulando, 2018.

PINSKY, Carla Bassanezi. Mulheres dos anos dourados. In: PRIORE, M. D. (Org). **Historia das mulheres no Brasil**. 10. ed. São Paulo: Contexto, 2017. p. 607-639.

PITOMBO, P. João; SPERB, Paula; VALADARES, João; BARBON, Julia; BARAN, Katna; CANOFRE, Fernanda, PRESTES, Monica. **Crise multiplica pessoas nas ruas do país**. Folha de São Paulo. São Paulo, 15 de jul. de 2019. p. B3.

POLANYI. Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época; tradução de Fanny Wrobel. 2. ed. Rio de Janeiro: RJ. Campus, 2000. População em situação de rua: direitos humanos, políticas públicas e programas de housing first/Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas. – Rio de Janeiro; Escola de Direitos do Rio do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2017. 80p. – (Cadernos FGV Direito Rio. Clínicas. Educação e direito; 9).

PORTUGAL. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Disponível em: <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/>. Acesso em: 25. abr. 2020.

PRATES, Jane Cruz; ABREU, Paulo Belmonte; CEZIMBRA, Leda. A mulher em situação de rua. In: **As multiplas formas de exclusão social**. (Orgs). BULLA, Leonia Caaverde; MENDES, Jussara M. Rosa; PRATES, Jane Cruz. Porto Alegre. EDIPUCRS, 2004.

PROJETO AXÉ. Disponível em: <https://www.projetoaxe.org>. Acesso em: 16. nov. 2020.

RIBEIRO, Djamila. **Quem tem medo do feminismo negro?** . São Paulo: SP. Companhia das letras, 2018.

RODRIGUES, Fernanda. **Assistência Social e Políticas Sociais em Portugal**. Lisboa: ISSS; CPIHTS, 1999.

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

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do estado-providência**; tradução de Isabel Maria St. Aubyn. 2 ed. Lisboa: Inquérito, 1984.

SALVADOR. Prefeitura Municipal. Decreto nº 23.836, de 22 de março de 2013. Institui a Política Municipal para a População em Situação e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br>. Acesso em: 28. nov. 2020.

_____. Prefeitura Municipal. Relatório da pesquisa sobre a população de rua no município de Salvador - BA/Prefeitura Municipal de Salvador. - Salvador: Programa Salvador Cidadania, 2009.

_____. Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza. Disponível em: www.sempre.salvador.ba.gov.br. Acesso em: 18. dez. 2020.

SAMPAIO, Miguel Ângelo Ramos Soares. Olhares sobre a realidade dos sem-abrigo. **Dissertação**. 92f. Mestrado em Ciências Sociais e Saúde. Instituto Superior de Serviço Social do Porto. 2013.

SANCHES FILHO, Alvino Oliveira. Políticas sociais. In: **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social: 81 problemáticas contemporâneas**. (Org). IVO, Anete Brito Leal. São Paulo: Annablume; Brasília; CNPq; Salvador: Fapesb, 2013. (Coleção Trabalho e Contemporaneidade). 564 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Iraci. Direito a ter direitos: assistência social à população adulta em situação de rua em Salvador. **Dissertação**. 167f. Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania. Universidade Católica de Salvador. 2014.

SCHOLZ, Roswitha. O ser-se supérfluo e a “angústia da classe média”, tradução de Boaventura Antunes e Lumir Nahodil, 2008. Disponível em: http://www.obeco-online.org/roswitha_scholz8.htm?fbclid=IwARlZC... Acesso em 03. abr. 2021.

Serviço de Assistência Organizações de Maria. Disponível em; <http://www.saom.pt/clipping.aspx>. Acesso em: 18. abr. 2020.

SILVA, Maria Aparecida Moraes. De colono a boia-fria. In: PRIORE, M. D. (Org). **Historia das mulheres no Brasil**. 10º. ed. São Paulo: Contexto, 2017. p. 554-577.

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

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Pobreza e SUAS diferentes expressões: questões teóricas conceituais e empíricas. In: _____. (Coord.). **Pobreza e políticas públicas de enfrentamento à pobreza**. São Luís: EDUFMA, 2013. p. 23-68.

SNOW, David; ANDERSON, Leon. **Desafortunados: um estudo sobre o povo de rua**. Petrópolis: Vozes, 1998.

SOPRANO, Paulo. Sem dinheiro para aluguel, famílias inteiras viram sem-teto na pandemia. Jornal Folha de São Paulo. São Paulo, 08. ago. 2021. p. A16.

SOUZA, Jessé. **A classe média no espelho: sua historia, seus sonhos e ilusões, sua realidade**. Rio de Janeiro: RJ. Estação Brasil, 2018.

_____. **A elite do atraso: da escravidão à lava jato**. Rio de Janeiro: RJ. LeYa, 2017.

SPOSATI, Aldaiza; BONETTI, Dilsea A.; YAZBEK, Maria Carmelita; FALÇÃO, Maria do Carmo. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1987

_____, et al. Mínimos e seguridade. In: MARTINS, Carlos. E. SILVA, Luiz. A. P, STANISCI, Silvia. A. (Org). **Mínimos sociais**: questões estratégicas, conceitos e opções estratégicas. Brasília: MPAS/SAS; São Paulo; Fundap, 1999. p. 87-96.

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

TRINDADE, Luiz, Carlos da. **O anifa-poeta**. Juiz de Fora: Mosteiro da Santa Cruz, 2003.

UBER. Disponível em: www.uber.com/pt-BR/newsroom/uber-completa-5-anos-de-brasil-com-26-bilhoes-de-viagens-realizadas.2019. Acesso em: 10 fev. 2021.

VIEIRA, Maria A. Costa; BEZERRA, Eneida M. Ramos; ROSA, Cleisa M. Maffei. **População de rua**: quem é, como vive, como é vista. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

Wacquant, Loïc. **A política punitiva da marginalidade**: revisitando a fusão entre workfare e prisonfare. EPOS. Rio de Janeiro; v. 3, n. 1, jan-jun. 2012. Trad. Julia Alexim.

ANEXO A – Relação das organizações

Relação das organizações públicas, privadas, ONGs e voluntárias, que formam o Núcleo de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo da Cidade do Porto (NPISA do Porto).

A Beneficência Familiar, ASM, A Benéfica e Previdente, Associação Mutualista, AABP – Associação Atlântico Brasil em Portugal, ABRAÇO – Associação de Apoio a Pessoas com VIH/Sida, Delegação Norte, ACISJF – Associação Católica Internacional ao Serviço da Juventude Feminina, Porto AFUA, Associação de Familiares Utentes e Amigos do Hospital Magalhães Lemos, AMI – Assistência Médica Internacional, Centro Porta Amiga Porto/Equipa de Rua de Gaia, ANSE – Abrigo de Nossa Senhora da Esperança, APF – Associação para o Planeamento da Família, ARRIMO, CRL, Organização Cooperativa para Desenvolvimento Social e Comunitário, ARS Norte, I.P, ARSAP – Associação da Ronda dos Sem-Abrigo do Porto, Associação CAIS, Associação dos Albergues Noturnos do Porto, Associação Solidária Uma Vida como a Arte, Associação TODOS CÂMARA Municipal do Porto, CASA – Centro de Apoio aos Sem Abrigo, Cáritas Diocesana do Porto, Centro Comunitário São Cirilo, Centro Distrital do Porto, Instituto da Segurança Social – IP, Centro Social Paróquia Sra. da Conceição, Centro Social Paroquial S. Nicolau, Centro Social Paroquial Nossa Senhora da Vitória, Colégio N.ª. Sra. do Rosário, IRSCM, Comando Metropolitano da Polícia do Porto, CCDRN – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, Cooperativa Solidariedade Social Porto Portuense, CRL, Escola Superior de Saúde de Santa Maria, Fundação MOA de Portugal, GAS PORTO – Grupo de Ação Social do Porto Heróis Obrigatórios, Associação Saber Compreender, Hospital de Magalhães Lemos, EPE IEFPP – IP, Centro de Emprego e Formação Profissional do Porto Jorge Mayer, Voluntário em nome individual, JRS Portugal, Serviço Jesuíta aos Refugiados Junta de Freguesia do Bonfim Junta de Freguesia de Campanhã Junta de Freguesia de Paranhos KALINA,

Associação dos Imigrantes de Leste, Médicos do Mundo – Representação Norte Vida, Associação Promoção da Saúde Núcleo Distrital do Porto da EAPN Portugal, Santa Casa da Misericórdia do Porto, SAOM – Serviços de Assistência às Organizações de Maria, STC – Serve the City Portugal, Associação UDIPSS Porto-União Distrital das Instituições Particulares de Solidariedade Social, União das Freguesias de Cedofeita, Stº Ildfonso, Sé, Miragaia, S. Nicolau e Vitória, União das Freguesias Lordelo do Ouro e Massarelos – Venerável Ordem Terceira de São Francisco, WelcomeHome, INPISSA 2017-2023.