

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina

GIOVANNA FIDELIS CHRISPIANO  
Vias Abertas da América Latina: Uma análise do fenômeno das pessoas em situação de rua  
em São Paulo e Santiago

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo  
2021

GIOVANNA FIDELIS CHRISPIANO

Vias Abertas da América Latina: Uma análise do fenômeno das pessoas em situação de rua  
em São Paulo e Santiago

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Integração da  
América Latina da Universidade de São Paulo para obtenção do Título  
de Mestre em Ciências

Linha de Pesquisa: Sociedade, Economia e Estado.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Cristina Cacciamali

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo  
2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Cv            Chrispiano, Giovanna Fidelis  
              Vias Abertas da América Latina: Uma análise do  
fenômeno das pessoas em situação de rua em São Paulo  
e Santiago / Giovanna Fidelis Chrispiano; orientador  
Maria Cristina Cacciamali - São Paulo, 2021.  
131 f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação  
Interunidades em Integração da América Latina. Área  
de concentração: Integração da América Latina.

1. Pessoas em Situação de Rua. 2. Políticas  
Públicas. 3. São Paulo. 4. Santiago. I. Cacciamali,  
Maria Cristina, orient. II. Título.



## ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

### Termo de Ciência e Concordância da orientador(a)

Nome do(a) aluno(a): GIOVANNA FIDELIS CHRISPIANO

Data da defesa: 04/10/2021

Nome da orientador(a): Prof(a). Dr(a). MARIA CRISTINA CACCIAMALI

Nos termos da legislação vigente, declaro ESTAR CIENTE do conteúdo deste EXEMPLAR CORRIGIDO elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me plenamente favorável ao seu encaminhamento e publicação no Portal Digital de Teses da USP.

São Paulo, 01 de dezembro de 2021

Assinatura do(a) orientador(a)

À avó Anna Comotti Chrispiano (*in memorian*).

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, à minha orientadora, professora Maria Cristina Cacciamali, pelos ensinamentos e pela paciência ao longo do processo de escrita da dissertação e do percurso do mestrado. Também agradeço à CAPES pelo financiamento de parte desta pesquisa e ao apoio institucional do PROLAM, programa que não me ensinou apenas sobre América Latina, mas também sobre a importância de me identificar como uma pesquisadora latino-americana.

Agradeço aos meus pais, Rosana e José Carlos, professores da rede pública de ensino, por terem me ensinado, desde cedo, a valorizar os estudos, o conhecimento e a ciência. Deles também herdei o senso crítico e a vontade de fazer com que o mundo se torne um lugar menos injusto e desigual.

Também não posso deixar de mencionar pessoas que foram essenciais para o desenvolvimento dessa dissertação: Maycon Lozano, não apenas por ser meu revisor oficial, mas também pelo apoio emocional e incentivo; Bruno Góes, por ter me auxiliado na conclusão do trabalho, além de ter me brindado com seu companheirismo e carinho; Beatris Groppo, por ter comemorado cada etapa ao meu lado, desde a aprovação no processo seletivo até a revisão dos resumos; Andréa Aline, por suas colocações sábias e amizade; e Caterine Barros, por suas palavras de acolhimento e preces.

“O sistema não previu este pequeno incômodo: o que sobra é gente. E gente se reproduz. Faz-se o amor com entusiasmo e sem precauções. Cada vez resta mais gente à beira do caminho, sem trabalho no campo, onde o latifúndio reina com suas gigantescas terras improdutivas, e sem trabalho na cidade, onde reinam as máquinas: o sistema vomita homens” (GALEANO, 2019, p. 21).

## RESUMO

CHRISPIANO, G. F. **Vias Abertas da América Latina: Uma análise do fenômeno das pessoas em situação de rua em São Paulo e Santiago.** 2021. 128 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

A situação de rua é um fenômeno global que vem crescendo à medida que avançam os processos de precarização do trabalho, do desemprego, com o conseqüente aumento da pobreza e da vulnerabilidade. Entre 1990 e 2018, período escolhido para análise, houve aumento significativo da população em situação de rua tanto no Brasil como no Chile, o que desperta o interesse em observar quais fatores influenciaram o seu recrudescimento. O objetivo desta dissertação é analisar o fenômeno da situação de rua em São Paulo e Santiago entre 1990 e 2018, além de comparar as políticas públicas para as pessoas em situação de rua em São Paulo e Santiago entre 1990 e 2018; compreender o contexto regional latino-americano no qual essa temática se insere; investigar as trajetórias da elaboração das políticas para pessoas em situação de rua em cada local; verificar de que maneira os programas nacionais para pessoas em situação de rua, respectivamente, a Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua (PNPR - Brasil) e o Programa Calle (Chile) são aplicados em cada cidade; identificar quais são as medidas tomadas por cada cidade para o atendimento a essa população com respeito às demandas relacionadas à saúde, alimentação, moradia e trabalho; e, por fim, identificar a atuação das organizações da sociedade civil em cada cidade com respeito às demandas propostas ao poder público. A metodologia de investigação consistiu em pesquisa bibliográfica, análise documental e emprego do método comparativo. A partir das abordagens sobre a questão social, foi possível compreender a relação da ida das pessoas para rua com o desemprego e a precarização do trabalho. Foi possível observar que as políticas públicas implantadas em cada local seguem a lógica do incentivo ao trabalho. Também foi possível compreender, por meio da distinção entre pobreza e vulnerabilidade, que as pessoas em situação de rua se encontram em distintos graus de vulnerabilidade, a depender de fatores como raça, gênero, idade e os recursos e ativos que se encontram à disposição para serem mobilizados na elaboração de estratégias de sobrevivência. O papel das políticas voltadas para essa situação em ambas as regiões acaba sendo o de oferecer um maior portfólio de recursos para essas pessoas, como é o caso dos atendimentos em saúde, oferta de refeições, programas de incentivo ao trabalho e operações de inverno que têm a ver com o aspecto do capital humano. Ainda se observa uma tensão existente entre a assistência social e a segurança pública nas duas regiões, pois, enquanto a assistência social está inscrita na lógica do atendimento de necessidades básicas, a segurança pública permanece sob a perspectiva de discriminação das pessoas em situação de rua, em que elas são associadas à criminalidade. Com relação à eficácia de ambos os Programas Nacionais, é difícil realizar sua avaliação, visto que há uma carência de dados relacionados ao monitoramento dessas políticas. Foi possível perceber que existem dispositivos voltados para o atendimento a essa população e que existe uma preocupação por parte dos governos dessas cidades em reduzir a quantidade de pessoas em situação de rua, no entanto, os esforços empenhados estão voltados para a adoção de medidas de curto-prazo.

Palavras-chave: Pessoas em Situação de Rua. São Paulo. Santiago. Políticas públicas.

## ABSTRACT



**CHRISPIANO, G. F. Open Routes in Latin America: An analysis of the phenomenon of homeless people in São Paulo and Santiago.** 2021. 128 f. Dissertation (Masters) –Integration of Latin America Postgraduate Program, University of São Paulo, São Paulo, 2021.

Homelessness is a global phenomenon that has been growing as the precarious work, unemployment and the consequent increase in poverty and vulnerability advance. Between 1990 and 2018, the period chosen for analysis, there was a significant expansion of the homeless population in both Brazil and Chile, which arouses interest in observing which factors influenced its intensification. The goal of this dissertation is to analyze the phenomenon of homelessness in São Paulo and Santiago between 1990 and 2018, in addition to compare public policies for homeless people in São Paulo and Santiago between 1990 and 2018; understand the Latin American regional context in which this theme is inserted; investigate the path of policy making for homeless people in each location; verify how the national programs for homeless people, respectively, the National Policy for Homeless People (PNPR - Brazil) and the Calle Program (Chile) are applied in each city; identify the measures taken by each city to serve this population with respect to demands related to health, food, housing and work; and, finally, to identify the performance of civil society organizations in each city about the demands proposed to the government. The methodology consisted of bibliographic research, document analysis and use of the comparative method. From the approaches to the social issue, it was possible to understand the relationship among people going to the streets with unemployment and precarious work. It was possible to observe that the public policies implemented in each location follow the logic of incentive to work. It was also possible to understand, through the distinction between poverty and vulnerability, that homeless people are in different levels of vulnerability, depending on factors such as race, gender, age and the resources and assets that are available to be mobilized in the elaboration of survival strategies. The role of policies aimed at this situation in both regions ends up being to offer a greater portfolio of resources for these people, as it is the case with health care, meals, work incentive programs and winter operations that have to do with the aspect of human capital. There is still a tension between social assistance and public safety in both regions, as, while social assistance is part of the logic of meeting basic needs, public safety remains under the perspective of discrimination against people living on the streets, where they are associated with crime. Regarding the effectiveness of both National Programs, it is difficult to assess them, as there is a lack of data related to the monitoring of these policies. It was possible to notice that there are devices to serve this population and part of the government of these cities is concerned to reduce the number of people living on the streets. However, the efforts made are driven to the adoption of short-term measures.

Keywords: Homeless People. São Paulo. Santiago. Public policy.

## RESUMEN

CHRISPIANO, G. F. **Las vías abiertas de Latinoamérica: Un análisis del fenómeno de las personas sin hogar en São Paulo y Santiago.** 2021. 128 f. Disertación (Maestría) - Programa de Posgrado Integración de América Latina, Universidad de São Paulo, São Paulo, 2021.

La falta de vivienda es un fenómeno global que ha ido creciendo a medida que avanzan los procesos de trabajo precario, el desempleo, con el consecuente aumento de la pobreza, y la vulnerabilidad. Entre 1990 y 2018, período elegido para el análisis, hubo un aumento significativo de la población sin hogar tanto en Brasil como en Chile, lo que despierta interés para observar qué factores influyeron en su resurgimiento. El objetivo de esta disertación es analizar el fenómeno de las personas sin hogar en São Paulo y Santiago entre 1990 y 2018, además de comparar las políticas públicas para estas personas en São Paulo y Santiago entre 1990 y 2018; comprender el contexto regional latinoamericano en el que se inserta este tema; investigar las trayectorias de la formulación de políticas para ellas en cada lugar; verificar cómo los programas nacionales para personas sin hogar, respectivamente, la Política Nacional para Personas sin Hogar (PNPR - Brasil) y el Programa Calle (Chile) se aplican en cada ciudad; identificar las medidas tomadas por cada ciudad para atender a esta población con respecto a las demandas relacionadas con la salud, alimentación, vivienda y trabajo; y, finalmente, identificar el desempeño de las organizaciones de la sociedad civil en cada ciudad con respecto a las demandas propuestas al gobierno. La metodología consistió en investigación bibliográfica, análisis de documentos y uso del método comparativo. A partir de los enfoques sobre la “cuestión social”, se pudo entender la relación entre la gente que sale a la calle a partir del desempleo y del trabajo precario. Se observó que las políticas públicas implementadas en cada localidad siguen la lógica del incentivo al trabajo. También se pudo entender, a través de la distinción entre pobreza y vulnerabilidad, que las personas sin hogar se encuentran en diferentes grados de vulnerabilidad, dependiendo de factores como la raza, el género, la edad, y los recursos y bienes que se encuentran disponibles para ser movilizados en la elaboración de estrategias de supervivencia. El papel de las políticas dirigidas a esta situación en ambas regiones termina siendo ofrecer un mayor portafolio de recursos para estas personas, como es el caso de atención a la salud, alimentación, programas de incentivos laborales y operaciones invernales que tienen que ver con el “capital humano”. Sigue existiendo tensión entre la asistencia social y la seguridad ciudadana en las dos regiones, ya que, si bien la asistencia social forma parte de la lógica de satisfacción de las necesidades básicas, la seguridad ciudadana permanece bajo la perspectiva de la discriminación contra las personas que viven en la calle, donde están asociadas con el crimen. En cuanto a la efectividad de ambos Programas Nacionales, es difícil evaluarlos, ya que faltan datos relacionados con el seguimiento de estas políticas. Se pudo notar que existen dispositivos orientados a atender a esta población y que existe una preocupación por parte de los gobiernos de estas ciudades por reducir el número de personas que viven en la calle, sin embargo, los esfuerzos que se realizan van encaminados a la adopción de medidas a corto plazo.

Palabras clave: Personas sin hogar. São Paulo. Santiago. Políticas públicas.

## RÉSUMÉ

CHRISPIANO, G. F. **Les voies ouvertes de l'Amérique Latine: Une analyse du phénomène des sans-abri à São Paulo et Santiago.** 2021. 128 f. Thèse (Master) – Programme Postdoctoral de Intégration de l'Amérique Latine, Université de São Paulo, São Paulo, 2021.

L'itinérance est un phénomène mondial qui prend de l'ampleur à mesure que progressent les processus de travail précaire, de chômage et l'augmentation conséquente de la pauvreté et de la vulnérabilité. Entre 1990 et 2018, la période choisie pour l'analyse, on a eu une augmentation significative de la population de sans-abri tant au Brésil qu'au Chili, ce qui suscite l'intérêt d'observer quels facteurs ont influencé sa résurgence. L'objectif de cette thèse est d'analyser le phénomène de l'itinérance à São Paulo et Santiago entre 1990 et 2018, en plus de comparer les politiques publiques pour les personnes sans domicile à São Paulo et Santiago entre 1990 et 2018 ; comprendre le contexte régional latino-américain dans lequel s'insère ce thème ; enquêter sur les trajectoires d'élaboration des politiques pour les sans-abri dans chaque endroit ; vérifier comment les programmes nationaux pour les personnes sans domicile, respectivement la Politique nationale pour les personnes sans domicile (PNPR - Brésil) et le Programme Calle (Chili) sont appliqués dans chaque ville ; identifier les mesures prises par chaque ville pour desservir cette population en ce qui concerne les demandes liées à la santé, à l'alimentation, au logement et au travail; et, enfin, d'identifier la performance des organisations de la société civile dans chaque ville par rapport aux demandes proposées au gouvernement. La méthodologie de recherche a consisté à une recherche bibliographique, une analyse de documents et l'utilisation de la méthode comparative. Dès les approches sur la question sociale, comprendre la relation entre les personnes qui descendent dans la rue avec le chômage et le travail précaire est devenu possible. On a pu constater que les politiques publiques mises en œuvre dans chaque localité s'inscrivent dans une logique d'incitation au travail. Il a également été possible de comprendre, à travers la distinction entre pauvreté et vulnérabilité, que les personnes sans domicile sont à différents degrés de vulnérabilité, en fonction de facteurs tels que la race, le sexe, l'âge et les ressources et atouts disponibles pour être mobilisés dans l'élaboration de stratégies de survie. Le rôle des politiques visant cette situation dans les deux régions finit par être d'offrir un plus grand portefeuille de ressources à ces personnes, comme c'est le cas pour les soins de santé, les repas, les programmes d'incitation au travail et les opérations hivernales qui ont trait à l'aspect humain Capitale. Il existe toujours une tension entre l'aide sociale et la sécurité publique dans les deux régions, car si l'aide sociale s'inscrit dans la logique de la satisfaction des besoins essentiels, la sécurité publique reste sous la perspective de la discrimination à l'égard de ceux qui dans la rue, où ils sont associées avec la criminalité. En ce qui concerne l'efficacité des deux programmes nationaux, il est difficile de les évaluer, car il y a un manque de données liées au suivi de ces politiques. Il a été possible de constater qu'il y a des dispositifs visant à desservir cette population et qu'il y a un souci de la part des gouvernements de ces villes de réduire le nombre de personnes vivant dans la rue. Cependant, les efforts déployés visent l'adoption de mesures à court terme.

Mots-clés : sans-abri. São Paulo. Santiago. Politique publique.

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - “Centros para la Superación” Região Metropolitana de Santiago .....	61
Mapa 2 - “Rutas Calle” Região Metropolitana de Santiago (2020) .....	62
Mapa 3 - Albergues - Plano Inverno (2020).....	63
Mapa 4 - Conjunto de equipamentos voltados para as Pessoas em Situação de Rua na RMS (2020) .....	65
Mapa 5 - Distribuição dos Centros POP a nível nacional (2019).....	77
Mapa 6 - Distribuição espacial da população em situação de rua .....	79
Mapa 7 - Distribuição espacial dos pontos de concentração de pessoas em situação: “Acolhido” .....	80
Mapa 8 - Rede Socioassistencial para Pessoas em Situação de Rua em São Paulo (2020) .....	88
Mapa 9 - Unidades Centros de Salud Mental Comunitaria (COSAM) na Região Metropolitana (2019).....	99
Mapa 10 - CAPS e CAPS Ad em São Paulo (2021) .....	100
Mapa 11 - “Comedores” em Santiago (2020) .....	104
Mapa 12 - Refeitórios em São Paulo (2020) .....	105

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de pessoas em situação de rua em metrópoles latino-americanas (dados de diferentes anos).....	28
Tabela 2 - Quantidade de pessoas em situação de rua por região do Chile (2019).....	45
Tabela 3 - Trajetória das políticas para Pessoas em Situação de Rua no Chile (1990 – 2016)	51
Tabela 4 Componentes e atividades “Programa Calle”.....	55
Tabela 5 - “Rutas Calle” Região Metropolitana de Santiago (2020).....	62
Tabela 6 - Distribuição de pessoas atendidas por tipo de “Centro para la Superación” na Região Metropolitana (2015).....	64
Tabela 7 - Legislação sobre Pessoas em Situação de Rua no Brasil (1990 a 2018).....	71
Tabela 8 - Quantidade de Pessoas em Situação de Rua no Município de São Paulo (1991-2019).....	78
Tabela 9 - Legislação sobre Pessoas em Situação de Rua no Município de São Paulo (1997 a 2019).....	80
Tabela 10 - Serviços socioassistenciais para a Pop Rua em São Paulo.....	82
Tabela 11 - População em Situação de Rua – Brasil e Chile (2005 – 2020).....	93
Tabela 12 - População em situação de rua – São Paulo e Santiago (2005 – 2020).....	93
Tabela 13 - Características das Metrôpoles (dados de diferentes anos).....	94
Tabela 14 - Pessoas em Situação de Rua no Brasil e Chile em relação à População Total (2011 e 2020).....	95
Tabela 15 - Pessoas em Situação de Rua em São Paulo e Santiago em relação à População Total.....	95
Tabela 16 - Quadro comparativo entre Consultório na Rua (Brasil) e “Rutas Medicas” (Chile).....	96
Tabela 17 - Principais problemas de saúde enfrentados pela população em situação de rua no Brasil e no Chile (2008 e 2011).....	97
Tabela 18 - Programas de Álcool e Drogas voltados para População em Situação de Rua no Brasil e no Chile.....	101
Tabela 19 - Dimensão do trabalho sob a ótica das Políticas para População de Rua no Chile e no Brasil (2020).....	109
Tabela 20 - Atividades remuneradas exercidas por pessoas em situação de rua (2020).....	111
Tabela 21 - Caráter das OSCs que atendem a População em Situação de Rua (2020).....	113
Tabela 22 - Comparação entre os programas de inverno em São Paulo e Santiago (2020)...	114
Tabela 23 - Programas de transferência de renda voltados para a População em Situação de Rua em cada país (2020).....	115
Tabela 24 - QUADRO RESUMO: COMPARATIVO DAS POLÍTICAS PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA EM SÃO PAULO E SANTIAGO (2021).....	117

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CadÚnico - Cadastro Único  
CAE Catadores - Centro de Acolhida Especial para Catadores  
CAEs - Centros de Acolhidas Especiais  
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CAPS - Centros de Atenção Psicossocial  
CAPS AD - Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas  
Centros POP - Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua  
CENTS - Cadastro Municipal Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor  
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CIAMP - Rua - Comitê Intersetorial de Acompanhamento de Monitoramento  
CnaR - Consultórios na Rua  
CONACE - Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes  
COSAM - Centros Comunitarios de Salud Mental  
CR - Consultório de Rua  
CRAS - Centro de Referência da Assistência Social  
CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social  
CT - Comunidade Terapêutica  
CTA - Centros Temporário de Acolhimento  
DIPRES - Dirección de Presupuestos de Chile  
ECA - Escola de Comunicações e Artes  
ESF Pop Rua - Equipe de Saúde da Família para a População em Situação de Rua  
FFLCH - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FOSIS - Fondo de Solidaridad e Inversión Social  
FPA - Fundação Porta Aberta  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ILPIs - Instituições de Longa Permanência  
INE - Instituto Nacional de Estadísticas  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
JUNAEB - Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social  
MDS - Ministerio del Desarrollo Social (Chile)  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil)  
MIDEPLAN - Ministério de Planificação e Cooperação do Chile  
MNCR - Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável  
MNPR - Movimento Nacional da População de Rua  
MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil  
OAF - Organização Auxílio Fraternal  
ONEMI - Oficina Nacional de Emergencia  
ONG - Organização Não Governamental  
OSCs - Organizações da Sociedade Civil  
PIA - Plano Individual de Atendimento

PMSP - Prefeitura Municipal de São Paulo  
PNAB - Política Nacional de Atenção Básica  
PNAS - Política Nacional de Assistência Social  
PNPR - Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua  
POP - População  
POT - Programa Operação Trabalho  
POT Pop Rua - Programa Operação Trabalho de Rua  
POT Redenção - Programa Operação Trabalho Redenção  
PSC - Personas en Situación de Calle  
PSF sem Domicílio - Programa da Saúde da Família sem Domicílio”  
RAPS - Rede de Atenção Psicossocial  
RMS - Región Metropolitana de Santiago  
RSH - Registro Social de Hogares  
SAMU - Serviço de atendimento Móvel de Urgência  
SEAS - Serviço Especializado em Abordagem Social  
SEFRAS - Serviço Franciscano de Solidariedade  
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania  
SENDA - Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación de consumo de drogas y alcohol  
SEREMI - Secretaria Regional Ministerial de Desarrollo Social  
SGM - Secretaria do Governo Municipal  
SMADS - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social  
SMDET - Secretaria Municipal de Trabalho e Empreendedorismo  
SMDHC - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania  
SMS - Secretaria Municipal de Saúde  
SMSU - Secretaria Municipal de Segurança Urbana  
SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social  
SUAS - Sistema Único de Assistência Social  
SUS - Sistema Único de Saúde  
UBS - Unidades Básicas de Saúde  
UNESCO - Organização das Nações para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	15
2.	POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: PONTO DE PARTIDA .....	16
2.1	Pessoas em situação de rua: Caracterização .....	20
2.2	Pessoas em situação de rua no contexto latino-americano.....	23
2.3	A seleção das cidades e a determinação do espaço temporal (1990-2018).....	25
3	POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: PRISMAS TEÓRICOS .....	26
3.1	A relação da população em situação de rua com os processos de urbanização e metropolização na América Latina.....	27
3.2	Pessoas em situação de rua e vulnerabilidade.....	29
3.3	O papel do Estado, a questão social e suas distintas interpretações.....	33
3.4	A questão social no contexto latino-americano .....	40
4	PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO CONTEXTO CHILENO .....	44
4.1	Trajetória das políticas para pessoas em situação de rua no Chile.....	48
4.2	Programa Calle .....	53
4.3	Programa Noche Digna.....	56
4.4	Programa de Tratamiento para personas en situación de calle con consumo problemático de alcohol y drogas (SENDA).....	58
4.5	Registro Nacional de Pessoas em Situação de Rua.....	60
4.6	Assistência às Pessoas em Situação de Rua em Santiago.....	61
5	PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO CONTEXTO BRASILEIRO .....	67
5.1	Trajetória das políticas para pessoas em situação de rua no Brasil.....	69
5.2	Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua (PNPR) .....	73
5.3	Assistência às Pessoas em Situação de rua em São Paulo .....	77
5.3.1	Programas específicos voltados para a população em situação de rua em São Paulo .....	88
6	POP RUA EM SÃO PAULO E EM SANTIAGO – DISTANCIAMENTOS E APROXIMAÇÕES .....	90
6.1	O fenômeno em São Paulo e Santiago entre 1990 e 2018 .....	91
6.2	Saúde .....	96
6.3	Programas relacionados ao consumo abusivo de álcool e drogas .....	100
6.4	Alimentação.....	103
6.5	Moradia.....	105
6.6	Trabalho.....	108
6.7	Caracterização da rede conveniada em cada uma das metrópoles .....	112
6.8	Programas de Inverno .....	113
6.9	Programas de transferência de renda e cadastros sociais .....	115
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
8.	REFERÊNCIAS.....	121



## 1. INTRODUÇÃO

As pessoas em situação de rua encontram-se no mundo inteiro, desde em capitais de países desenvolvidos, como nas de países subdesenvolvidos. É um fenômeno global que vem crescendo à medida que avançam os processos de precarização do trabalho, do desemprego, com o conseqüente aumento da pobreza e da vulnerabilidade. No entanto, esse fenômeno não é apenas resultado desses processos. A situação de rua também é resultado de um abandono ou de uma negligência social por parte da sociedade e do poder público, além de também ser reflexo da degradação de relações familiares e afetivas.

Na rua, há mulheres, crianças, famílias inteiras, pode-se dizer que o perfil da população em situação de rua é “heterogêneo, dinâmico e territorializado” (BROIDE, E.; BROIDE, J., 2018, p. 12), pois é multifacetado, apesar do predomínio da população masculina, muda suas características com o passar do tempo, e tem forte relação com o território, geralmente estes sendo os grandes centros urbanos. Com isso, pode-se dizer que não há um único fio condutor que pode ser utilizado para explicar a situação de rua, mas um conjunto de aspectos como o contexto socioeconômico em que a pessoa nessa situação está inserida e fatores relacionados à sua vida pessoal como relações familiares e afetivas.

Entre 1990 e 2018, período escolhido para análise, houve aumento significativo da população em situação de rua tanto no Brasil como no Chile, o que desperta o interesse em observar quais fatores influenciaram o recrudescimento desse fenômeno.

Esse trabalho busca pontuar as principais características e causas da existência de pessoas em situação de rua e quais são as suas particularidades no contexto latino-americano, além de descrever os métodos empregados na investigação, problema e objetivos da pesquisa. Serão apresentados os aspectos teóricos desenvolvidos e empregados nas análises realizadas, considerando os conceitos de pobreza, vulnerabilidade e o emprego de recursos/ativos como estratégias de sobrevivência por parte das pessoas que se encontram em situação de rua.

Como a proposta desse trabalho diz respeito a um fenômeno social que ocorre em dois países latino-americanos, seu título faz referência à célebre obra de Eduardo Galeano, cujo título é “As Veias Abertas da América Latina”. As pessoas em situação de rua são uma das expressões das veias abertas da desigualdade que continuam a sangrar neste continente desde a época da colonização europeia.

Há um esforço para tratar a problemática sob uma perspectiva que avalie o fenômeno das pessoas em situação de rua como algo de caráter mais estrutural do que mero fruto de

escolhas individuais. Fomentando um debate a respeito de suas causas e discutindo as divergências existentes entre diferentes autores e autoras que se propuseram a dissertar sobre o tema. As interpretações latino-americanas com relação a esse tema também são trazidas e enfatizadas neste trabalho, pois há particularidades que precisam ser entendidas com maior profundidade, como os temas de raça, gênero e colonização e quais são suas influências nas problemáticas enfrentadas até hoje na região.

O objetivo geral desta dissertação é analisar o fenômeno da situação de rua em São Paulo e Santiago entre 1990 e 2018. Os objetivos específicos são comparar as políticas públicas para as pessoas em situação de rua em São Paulo e Santiago entre 1990 e 2018; compreender o contexto regional latino-americano no qual a temática das pessoas em situação de rua se insere; investigar as trajetórias da elaboração das políticas públicas para pessoas em situação de rua em cada cidade; verificar de que maneira os programas nacionais para pessoas em situação de rua, respectivamente, a Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua (PNPR - Brasil) e o Programa Calle (Chile) são aplicados em cada cidade; identificar quais são as medidas tomadas por cada cidade para o atendimento a essa população com respeito às demandas relacionadas à saúde, alimentação, moradia e trabalho; e, por fim, identificar a atuação das organizações da sociedade civil em cada cidade com respeito às demandas propostas ao poder público.

## **2. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: PONTO DE PARTIDA**

Essa pesquisa busca compreender as particularidades desse fenômeno na América Latina, em especial, em duas metrópoles: São Paulo e Santiago. O que podemos encontrar de comum e de diferente nessas duas realidades?

Para tanto, o seguinte problema de pesquisa foi colocado: Quais as semelhanças e diferenças entre as estratégias construídas pelas prefeituras de São Paulo e Santiago com respeito às políticas públicas voltadas para as pessoas em situação de rua no período entre 1990 e 2018?

Desse modo, a presente investigação caracteriza-se como de caráter qualitativo, o que significa que o objeto de estudo possui algumas características específicas, tal como definidas por Lima e Miotto (2007): Localiza-se no tempo, podendo sofrer alterações; não é apenas o(a) pesquisador(a) que lhe confere sentido, mas toda a sociedade, posto que se relaciona com ela ao longo do tempo; ocorre identificação entre sujeito e objeto de pesquisa; e o objeto carrega consigo interesses e perspectivas construídas historicamente e que se submetem ou enfrentam visões dominantes.

Nesta pesquisa são abordadas as políticas públicas para população em situação de rua em São Paulo e Santiago durante o período que compreende os anos de 1990 e 2018. Tal objeto de pesquisa se desenvolve no tempo e no espaço, as concepções que existem sobre este tema estão permeadas por visões ideológicas e preconceitos, assim como existe uma identificação da pesquisadora com o objeto, algo que ocorre em todas as pesquisas e, mais especificamente, naquelas relacionadas às humanidades e ciências sociais. Todos esses aspectos caracterizam a presente investigação como qualitativa.

A metodologia de investigação consistiu em pesquisa bibliográfica, análise documental e emprego do método comparativo. A pesquisa bibliográfica “implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 38). Além disso, esse tipo de pesquisa também é necessário quando o “objeto de estudo proposto é pouco estudado, tornando difícil a formulação de hipóteses precisas e operacionalizáveis” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 40). O fenômeno da população de rua ainda carece de mais estudos e, principalmente, de dados estatísticos, o que coloca esse tipo de pesquisa como mais um recurso a ser levado em consideração no momento da investigação.

Com relação aos procedimentos adotados na pesquisa bibliográfica, foram obedecidos os seguintes processos: Elaboração do projeto de pesquisa; coleta dos materiais bibliográficos (livros, artigos científicos, *papers*, ensaios, teses, dissertações etc.) e das informações contidas neles; envolve a análise crítica das informações consultadas durante o levantamento bibliográfico; síntese integradora obtida por meio da pesquisa e análise do material bibliográfico com a elaboração de reflexões e considerações (LIMA; MIOTO, 2007, p. 40-41, com base nas etapas propostas por SALVADOR, 1986). Para o levantamento dos materiais bibliográficos utilizados foram consultadas diversas plataformas virtuais e bases de dados como a ScieLo, Google Acadêmico e Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES. Também foram consultados os acervos das bibliotecas Florestan Fernandes (FFLCH - USP) e da ECA - USP.

Outro procedimento metodológico adotado no percurso desta investigação foi a pesquisa documental que consiste na “utilização de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos” (ALMEIDA; GUINDANI; SÁ-SILVA, 2009, p. 5). Faz parte da pesquisa documental a análise de materiais como relatórios, cartas, atas de reunião, filmes, vídeos, slides, notas técnicas, jornais, reportagens, documentos produzidos por fontes oficiais, como agências e órgãos governamentais, ou seja, todo tipo de fonte de “informações, indicações e esclarecimentos que trazem seu conteúdo para elucidar determinadas questões e servir de prova para outras, de acordo com o interesse do pesquisador”

(ALMEIDA; GUINDANI; SÁ-SILVA, 2009, p. 5). Embora a pesquisa documental esteja muito próxima da bibliográfica, a primeira envolve a análise do conteúdo de materiais que ainda não receberam nenhum tratamento científico, enquanto a segunda compreende a consulta de conteúdos já produzidos e trabalhados por outros(as) pesquisadores(as) (ALMEIDA; GUINDANI; SÁ-SILVA, 2009, p. 6).

Com relação à presente pesquisa, os documentos analisados foram obtidos por meio dos portais oficiais dos governos do Brasil e do Chile, principalmente dos sites de diferentes ministérios, prefeituras, organizações da sociedade civil e outros, além de relatórios produzidos por organizações internacionais em geral e que se encontram disponíveis *online*. Também se recorreu a notícias e reportagens produzidas pelos meios de comunicação de ambos os países.

A opção pelo método comparativo entre as duas regiões pode auxiliar a compreender melhor como superar problemas relacionados às desigualdades sociais que levam à formação de enormes contingentes populacionais vulneráveis, especialmente nas grandes metrópoles como São Paulo e Santiago. Propõe-se o método sugerido por Marc Bloch, que entende a comparação como “um instrumento técnico de uso corrente, maleável e suscetível de resultados positivos” (BLOCH, 1998, p.120). Comparar é uma atividade presente no processo de construção do conhecimento, sendo possível comparar por muitas razões, quais sejam, “para ‘situar’, para aprender com as experiências dos outros, para obter termos de comparação (quem não conhece outros países, também não conhece o próprio), para explicar melhor e por outros motivos”<sup>1</sup> (MORLINO; SARTORI, 1999, p.32, tradução nossa). Postas essas definições acerca do método comparativo, compreende-se que a comparação entre as políticas públicas para população em situação de rua em ambos os municípios se revela uma ferramenta com grande potencial para o desenvolvimento de análises sobre essa temática, pois ela possibilita o estabelecimento de paralelos entre as diferentes realidades desses países acerca de um problema que eles têm em comum. O método comparativo pode auxiliar na busca dos motivos pelos quais países diferentes enfrentam um mesmo problema e se, a partir da identificação desses motivos, é possível delinear estratégias comuns de enfrentamento desta problemática. Lembrando que não basta apenas traçar um paralelo entre as realidades, mas também compreender que existem escolhas políticas sujeitas a correlações de forças que envolvem a implantação de determinadas estratégias de enfrentamento ou não.

---

<sup>1</sup> Trecho original: “Para ‘situar’, para aprender de las experiencias de los otros, para tener términos de parangón (quien no conoce otros países, no conoce tampoco el propio), para explicar mejor, y por otros motivos”.

A partir da proposta de Bloch, pode-se colocar o fenômeno da existência das pessoas em situação de rua e as políticas públicas desenvolvidas para essa população em cada um dos países estudados como centro da análise, descrevendo-se as curvas de sua evolução ao apresentar dados relacionados ao aumento/diminuição dessa população, quais leis e outras políticas foram sendo desenvolvidas ao longo do tempo em cada país, comparando o cenário político e econômico no momento de implementação de cada um dos programas, tornando possível encontrar semelhanças e diferenças entre as informações e dados encontrados, o que permitiria uma melhor compreensão sobre o objeto de análise.

Estudar um mesmo fenômeno que se manifesta em países distintos requer a identificação de aspectos causais comuns a ambos. Tais aspectos podem ter a ver com proximidades históricas, políticas, sociais e culturais associadas a fenômenos como o colonialismo, a exploração de povos não brancos e o subdesenvolvimento. Todos esses caracteres remontam a problemas e dificuldades que possuem causas comuns, como é o caso que se pretende analisar acerca das pessoas em situação de rua. É necessário que se busque “a unidade do problema” em duas ou mais sociedades latino-americanas e promover as devidas conexões globalizantes” (PRADO, 2005, p.30).

Analisar as políticas públicas para pessoas em situação de rua nesses países é, portanto, um desafio difícil de ser concluído sem que se incorra em excessos ou reducionismos. Portanto, para a execução desta pesquisa se propõe o uso do método comparativo definido por Marc Bloch como uma ferramenta sensível às nuances desta investigação, já que sua proposta de se buscar estabelecer “unidades” de análise permite com que se estude o contexto de cada país sem desmerecer suas especificidades. Em suma, o método comparativo definido por Bloch foi apresentado neste trabalho como uma possível ferramenta para a realização de uma atividade investigativa mais precisa e coerente.

Para analisar estas estratégias de enfrentamento e compará-las é também necessário antes dar um passo atrás e buscar compreender as causas que levam à existência de pessoas em situação de rua no contexto econômico, político e social desses dois países, assim como também é necessário demonstrar os aspectos principais que envolvem a existência de pessoas em situação de rua, por esse motivo foi realizada uma reconstrução histórica das políticas para pessoas em situação de rua em cada país com o objetivo de se analisar o desenvolvimento desse tema ao longo da trajetória de formulação de leis e políticas de cada um deles. Tal reconstrução foi feita a partir de dados bibliográficos e documentos encontrados na rede sobre a temática.

## 2.1 Pessoas em situação de rua: Caracterização

O fenômeno da população em situação de rua é de difícil definição, pois abarca uma considerável heterogeneidade de pessoas que podem estar na rua apenas temporariamente ou que já se encontram nessa realidade há bastante tempo.

Trata-se de um problema cuja origem tem causas de ordem estrutural e/ou pessoal que atingiu um grande número de famílias e pessoas que não tinham condições de superá-las, restando-lhes o apoio de uma rede de proteção social com a oferta de serviços de assistência e acolhimento, ou, em última instância, a rua (BROIDE E.; BROIDE J., 2018, p. 7).

A falta de moradia se diferencia da privação de outros direitos fundamentais no sentido de que as pessoas que se encontram nesta situação vivem expostas a processos mais intensos de estigmatização, exclusão social e criminalização (COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2005). Tendo ainda a discriminação por raça, cor, sexo, língua, origem social ou nacional, nascimento ou por qualquer outro status como uma constante quando essa temática é estudada (COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2005). Isso se intensifica quando é observada a presença da população transexual/travesti que se encontra em situação de rua, pessoas cuja existência é permanentemente alvo de discriminação e exclusão, restando-lhes a sobrevivência em locais perigosos e expostos como os espaços públicos.

Ainda com relação ao preconceito sofrido por essas pessoas, quem utiliza a rua ou os espaços públicos em geral como locais para dormir, comer, estabelecer relações pessoais e desenvolver atividades que, de modo geral, garantam sua subsistência desrespeita as convenções sociais estabelecidas para seu uso: eles devem ser frequentados por pessoas que estão em trânsito com a finalidade de exercer alguma atividade que faça sentido para a reprodução da lógica do sistema capitalista, seja o desenvolvimento de alguma atividade comercial, trabalho, estudos, prestação de serviços etc. O preço pago por aqueles que não agem de acordo com essa lógica é a estigmatização em torno de vocábulos que demonstram aversão como “vagabundo”, “malandro” ou pena como “coitado” (BEZERRA; ROSA; VIEIRA, 1994, p.100).

Não existe apenas uma causa simples de ser identificada para a existência de pessoas em situação de rua. A falta de condições para arcar com os custos de uma moradia, a especulação imobiliária e de terras para fins de investimento, a privatização de serviços públicos e a migração urbana não planejada são os possíveis motivos que contribuem com a existência desse problema, além da destruição e do deslocamento causados por conflitos ou desastres naturais (COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2005).

De acordo com o Relatório do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (2015, p.3): “as pessoas se encontram em situação de rua quando a moradia é tratada mais como uma mercadoria do que como um direito humano”. Ou seja, quando a questão da moradia não é vista como um direito social e sim como meio para ganhos econômicos e financeiros de um grupo restrito de indivíduos, isso se reflete no aumento da quantidade de pessoas que se encontram sem condições dignas de habitação. Questões relativas à saúde mental, abuso de substâncias psicoativas como álcool e drogas, como crack e outras anfetaminas, desemprego e desavenças familiares também são frequentemente abordadas nos estudos sobre este assunto, porém se compreende que elas são decorrentes de problemas sociais mais amplos como a exclusão, a desigualdade e a pobreza (BRASIL, 2009).

Silva (2009) elenca seis aspectos que contribuem com a definição da população em situação de rua:

- 1. Múltiplas determinações:** Não há apenas uma causalidade para o fenômeno da população em situação de rua. Estão envolvidos aspectos estruturais (desemprego, déficit habitacional etc.), biográficos (perdas de familiares, uso problemático de álcool e outras drogas etc.) e naturais (como catástrofes ambientais).
- 2. Expressão radical da questão social na contemporaneidade:** Esse aspecto será discutido com mais profundidade posteriormente, mas, em suma, a autora compreende que a existência de pessoas em situação de rua também é resultado do enfraquecimento de uma condição de trabalho mais perene que garantia a estabilidade de determinados mecanismos de proteção social.
- 3. Localização nos grandes centros urbanos:** A situação de rua é observada majoritariamente nos grandes centros urbanos, locais onde há maior circulação de bens, mercadorias e serviços, o que propicia maiores oportunidades para a manutenção da subsistência.
- 4. Preconceito:** As pessoas em situação de rua frequentemente são responsabilizadas pela condição em que se encontram, sofrendo estigmatização e violência (psicológica, verbal e física) por parte de outros indivíduos. Elas muitas vezes são vistas como uma ameaça em potencial e tratadas sob a ótica da segurança pública, também sendo alvo de órgãos e agentes públicos como a polícia.

5. **Particularidades territoriais:** O perfil da população em situação de rua varia de acordo com as características sociodemográficas da cidade na qual se encontra.
6. **Tendência à naturalização:** À medida em que o número de pessoas em situação de rua cresce, mais elas são vistas como parte da “paisagem natural” do meio urbano, recebendo cada vez menos atenção, a não ser em ocasiões de repressão. É uma tendência resultante dos poucos dados existentes, da responsabilização dos indivíduos pela sua condição e da insuficiência das políticas sociais.

Há o que se denomina como “situação de rua restrita”, que considera como pessoa em situação de rua aquela que carece de um domicílio, e há a “situação de rua extensa”, que abarca não apenas a falta de um domicílio, como outras situações em que as pessoas afetadas vivem em alojamentos que não possuem condições mínimas para um desenvolvimento humano e social adequado (CABRERA; RUBIO, 2008, p. 51). Desse modo, a situação restrita se refere às pessoas que se encontram na intempérie, mesmo que com o uso de cobertores ou, enquanto a extensa, àquelas que vivem em lugares com condições precárias, como exemplo, sem saneamento básico e acesso à água potável.

Para uma melhor compreensão sobre a situação de rua, é necessário partir de uma perspectiva dinâmica, que considera os aspectos estruturalistas da exclusão social como uma das origens desse fenômeno, entendendo-o como um processo. Cabrera e Rubio (2008, p. 51) salientam que estudos que levam em consideração apenas o âmbito das escolhas individuais de quem se encontra em situação de rua tendem a perceber o fenômeno como algo estático, não sendo esse o melhor caminho para sua análise, pois é muito comum que as pessoas que se encontram nessa situação de vulnerabilidade ora estejam “sem abrigo”, ora “sem alojamento”, ou em algum modo de exclusão habitacional.

Dadas estas definições, esta dissertação pretende trabalhar com o conceito de pessoas em situação de rua de maneira dinâmica, considerando a situação de rua como um processo que está o tempo todo se transformando de acordo com a maneira que as pessoas encontram para sobreviver à exclusão social e às mudanças no contexto econômico, social e político. De qualquer maneira, “quando se fala de população de rua ninguém tem dúvida de que este segmento social expressa uma situação-limite de pobreza, por mais diferente que seja a conceituação que se desenvolva” (BEZERRA; ROSA; VIEIRA, 1994, p. 17).

Outros termos como “indigência” também são utilizados para se referir à situação de rua, sendo frequentemente encontrados em documentos oficiais e legislações. A indigência refere-se à “situação de rua e/ou o fato de se habitar em alojamentos/albergues de maneira



transitória” (GROISMAN; SCONFIENZA, 2013, p. 94). Este termo é igualmente utilizado para se referir a pessoas que carecem de alojamento adequado, recursos e vínculos com a comunidade, isto é, são pessoas ou famílias socialmente excluídas e que não possuem um lar permanente e adequado (BARREAT, 2010, p. 289). Neste trabalho, portanto, esse termo será utilizado como um sinônimo de “situação de rua”.

## **2.2 Pessoas em situação de rua no contexto latino-americano**

A questão da população em situação de rua atravessa a América Latina, sendo várias as cidades que apresentam uma significativa quantidade de pessoas vivendo nas ruas. Na região, registra-se que 33,7% das pessoas se encontram na pobreza e 12,5% em situação de extrema pobreza (CEPAL, 2020). De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, CEPAL, (2014, p.12). A comissão ainda aponta que para que esse problema seja enfrentado se mostra necessário combater os altos níveis de desigualdade que caracterizam as sociedades latino-americanas, buscando entender e avaliar as dimensões determinantes para a permanência do padrão de desigualdade na região que vão além da renda e do nível socioeconômico, como as desigualdades de gênero, étnicas e raciais; as desigualdades territoriais, como as que existem entre as zonas rurais e urbanas; e as desigualdades relacionadas com o ciclo da vida: a infância, a juventude e a terceira idade (CEPAL, 2016).

O fenômeno apresenta-se em cada país de maneiras diferentes, havendo distintos graus de resposta por parte das instituições públicas. Países como Brasil e Chile possuem mais conhecimento sobre as características da população que se encontra em situação de rua, tendo mais condições para desenvolver programas e serviços para atendê-la (EUROSOCIAL, 2015, p. 32), embora, principalmente no Chile, os dados sobre essa temática já estejam defasados e insuficientes para análises mais acuradas. Em outros países da região, essa temática é menos abordada, não havendo uma sistematização de dados e apenas existindo intervenções pontuais, o que faz com que as pessoas em situação de rua continuem excluídas e sem acesso adequado a serviços de saúde e proteção social. Nesse cenário, são as organizações da sociedade civil e/ou de cunho religioso que acabam desenvolvendo ações voltadas para essas pessoas, frequentemente sem contar com recursos suficientes e com métodos de intervenção que nem sempre são adequados (EUROSOCIAL, 2015, p. 32).

Apesar da situação de rua ser um fenômeno observado tanto em países ricos como pobres, na América Latina é possível relacioná-la ao déficit habitacional e à questão agrária.

Explicando melhor, a má distribuição de terras<sup>2</sup>, problema que se arrasta há anos na região, levou a uma expulsão dos habitantes do campo para o meio urbano, gerando um processo de urbanização acelerado e sem planejamento, o que degradou a condição de vida nas cidades e contribuiu com a formação de aglomerados habitacionais precários e com a ida, em última instância, das pessoas para as ruas.

A questão da falta de moradia incide, dessa forma, tanto em áreas rurais quanto em áreas urbanas, sendo que o que ocorre em uma região afeta a outra. A dificuldade que as pessoas têm para viver no campo se relaciona à baixa renda, o que impossibilita a manutenção de suas necessidades básicas e as leva a migrar para zonas urbanas. Em muitos países, a rápida migração para os centros urbanos não resultou de um acelerado processo de industrialização e sim da extrema pobreza existente nas áreas rurais, nessas circunstâncias, quando a população migrante chega à cidade, também acaba sofrendo com a falta de acesso a condições adequadas de moradia (COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2005). Vale ressaltar que atualmente as migrações campo-cidade mudaram de característica, assumindo formas mais complexas e sendo menos numerosas do que em outros períodos históricos como nas décadas de 1960 a 1980 (ALVES, SOUZA, MARRA, 2011). Desse modo, adquire maior peso explicativo para a situação de rua os problemas ligados à desigualdade, ao desemprego, à drogadição e problemas familiares.

Sendo a situação de rua algo que se manifesta no meio urbano, observa-se o que Milton Santos (2007) denomina de “economização da vida social”, que pode ser percebida quando o acesso aos meios necessários para a sobrevivência, mesmo aqueles mais essenciais como água potável, são reduzidos a uma relação de compra e venda, na qual quem não possui recursos fica excluído deste acesso. As pessoas mais pobres, em especial aquelas em situação de rua, são as que mais sofrem por não conseguirem inserção como “consumidoras”, pois além da privação das necessidades mais básicas, também não participam ativamente do consumo, algo que está no cerne da sociedade capitalista atual. Por exemplo, as pessoas em situação de rua não têm acesso direto à água, diferente de uma favela onde ela é escassa.

São Paulo e Santiago são locais com grande circulação de pessoas, bens e serviços, principalmente nas áreas centrais. No entanto, riqueza e pobreza são capazes de coexistir no mesmo território e o caso das pessoas em situação de rua ilustra bem esse argumento. Na Avenida Paulista, uma das avenidas mais movimentadas do Brasil, localizada no centro de São

---

<sup>2</sup> Aproximadamente 71,6% dos habitantes das zonas rurais da América Latina, África, Leste e Oeste Asiático (excluindo-se a China) não possuem ou quase não possuem terras, sendo que o acesso à terra é uma condição necessária para que indivíduos ou comunidades inteiras consigam usufruir de uma moradia adequada (COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2005).

Paulo, com enormes edifícios, bancos e centros comerciais, é comum ver uma quantidade significativa de pessoas em situação de rua dormindo nas calçadas ou pedindo algum tipo de ajuda (dinheiro, alimentos, roupas etc.). Em Santiago, ao longo dos logradouros em que se encontram “La Moneda” e a “Plaza de Armas” se verifica o mesmo.

O espaço-tempo dessas grandes cidades é produzido de maneira a atender os interesses de agentes privados, não havendo um planejamento que vise ao bem-estar coletivo e ao acolhimento de pessoas em situação de alta vulnerabilidade social: “deixado ao quase exclusivo jogo do mercado, o espaço vivido consagra desigualdades e injustiças e termina por ser, em sua maior parte, um espaço sem cidadãos” (SANTOS, 2007, p.59). O “espaço sem cidadãos” mencionado por Santos (2007, p.59) é um espaço com pessoas, porém sem uma quantidade adequada de equipamentos e serviços públicos como escolas, hospitais, postos de saúde, centros de atendimento psicossocial, dentre outros, capazes de oferecer de maneira apropriada as condições necessárias para a sobrevivência delas. A existência de pessoas em situação de rua demonstra que “a própria existência vivida mostra a cada qual que o espaço em que vivemos é, na realidade, um espaço sem cidadãos” (SANTOS, 2007, p.65).

A problemática das pessoas em situação de rua no contexto latino-americano pode ser analisada a partir de diversos aspectos, desde a maneira como se deu o processo de urbanização dos países latino-americanos, com a reprodução dos mecanismos sociais e econômicos excludentes derivados da colonização europeia, até a forma como o neoliberalismo e a economização da vida social contribuem com a reprodução desses mecanismos, processos descritos por Milton Santos ao se analisar a formação sócio-histórica da ocupação urbana na América Latina. Refletir sobre a trajetória histórica, econômica, política e social que levou à configuração desta realidade é um exercício necessário para que novos caminhos possam ser construídos por meio da reivindicação de políticas públicas para essa população.

### **2.3 A seleção das cidades e a determinação do espaço temporal (1990-2018)**

Tanto o Brasil como o Chile são países que se encontram localizados geograficamente na América Latina, tendo esta região uma trajetória histórica marcada pelo colonialismo e pela subserviência aos interesses dos países europeus. Além desses processos, a escravidão e a dominação sobre povos indígenas e negros também são fatores que contribuíram para a formação de uma conjuntura marcada pela pobreza e desigualdade social, sendo a existência de pessoas em situação de rua um dos reflexos do cenário apresentado. Fenômenos mais recentes da história de cada país como a ditadura militar e a adoção de agendas econômicas neoliberais

também são fatores que permitem identificá-los como pertencentes a um contexto passível de comparação.

Além disso, tanto São Paulo como Santiago são metrópoles, as maiores de seus países, o que permite a análise da formação dessas duas grandes cidades com foco nas desigualdades produzidas e reproduzidas em cada uma delas e as estratégias adotadas pelas suas administrações para lidar com a vulnerabilidade social existente em seus territórios. São Paulo é a cidade mais populosa do Brasil, sendo seu grande centro econômico e financeiro (IBGE, 2020). Santiago é a capital do Chile, também sendo sua maior cidade em termos de área territorial e de quantidade de habitantes (INE, 2017).

Também é nessas cidades que se encontra a maior quantidade de pessoas em situação de rua e há uma maior presença de instituições públicas e privadas que trabalham com essa população, o que permite um maior acervo de dados e fontes para serem analisados. Conforme Bezerra, Rosa e Vieira (1994, p. 50) apontam, “a concentração de população de rua no centro da cidade parece estar ligada às oportunidades de garantir a sobrevivência através de pequenos bicos e obtenção de alimentação gratuita, distribuída por entidades filantrópicas e por restaurantes”. Nessas grandes cidades, principalmente em seus centros, há maior possibilidade de se adquirir meios de sobrevivência, fator que leva à concentração de pessoas em situação de rua nessas localidades.

O período escolhido, 1990 a 2018, tem a ver com o fato de que o número de pessoas em situação de rua aumentou a partir da década de 1990, período em que coincide o acirramento das políticas neoliberais adotadas por ambos os países, embora no Chile esse processo tenha começado anteriormente, na década de 1970. Não é ignorado o fato de que ambos os países tiveram governos considerados mais afastados da lógica neoliberal, quais sejam, o de Michelle Bachelet no Chile (de 2006 a 2010 e de 2014 a 2018) e o de Luiz Inácio Lula da Silva (de 2003 a 2011) e Dilma Rousseff (de 2011 a 2016) no Brasil. Já o ano de 2018 foi selecionado por sua proximidade temporal, o que permite um melhor recorte analítico. No entanto, acontecimentos e dados mais recentes podem ser mencionados ao longo deste trabalho, pois podem auxiliar na compreensão do fenômeno que está sendo estudado.

### **3 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: PRISMAS TEÓRICOS**

Neste capítulo, serão abordados os aspectos teóricos que serviram como base para a compreensão das causas que levam à situação de rua em São Paulo e Santiago, bem como a forma pela qual os Estados brasileiro e chileno se inserem no enfrentamento dessa questão. Por

esse motivo, primeiramente se explica o porquê a situação de rua é um fenômeno intrinsecamente relacionado à urbanização e metropolização, depois como esses Estados se configuram na estrutura de oportunidades e mobilização de ativos dessas pessoas em situação de rua e, por fim, a situação de rua é abordada como uma das expressões da questão social na atualidade, nos moldes propostos por Robert Castel, porém com adaptações interpretativas de outros autores como Wanderley, Bógus, Yazbek e Álvarez para a realidade latino-americana, com foco no Brasil e no Chile.

### **3.1 A relação da população em situação de rua com os processos de urbanização e metropolização na América Latina**

A população em situação de rua é um fenômeno típico das grandes cidades. Varanda e Adorno (2004, p. 56) concordam com essa visão ao defenderem que a população adulta de rua é um “problema mundial inerente às grandes metrópoles”. Ou seja, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento é possível verificar a existência desse fenômeno. Na América Latina, isso pode facilmente ser observado.

Não poderia ser diferente, pois é no espaço urbano que se pode ver com maior nitidez os conflitos existentes com relação à ocupação do espaço público e as desigualdades presentes nessa ocupação. As pessoas em situação de rua estão totalmente vinculadas a essa discussão, pois habitam locais que são considerados pertencentes à esfera pública e não privada, onde comumente ocorrem as atividades relacionadas à manutenção da sobrevivência (comer, dormir, tomar banho etc.).

Os países que mais se destacam quando há discussões a respeito da população em situação de rua são Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru, Venezuela, Costa Rica, Guatemala, Haiti, Honduras e México<sup>3</sup>. Na Tabela 1 estão disponíveis os dados referentes à quantidade de pessoas em situação de rua em algumas das principais metrópoles latino-americanas:

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://homelessworldcup.org/homelessness-statistics/>>. Acesso em: 14 jun. 2020.

**Tabela 1 - Quantidade de pessoas em situação de rua em metrópoles latino-americanas (dados de diferentes anos)**

<b>Região Metropolitana</b>	<b>População (em milhões)</b>	<b>População em Situação de Rua</b>
<b>São Paulo</b>	21,57 (2018)	24.344 (2019)
<b>Bogotá</b>	7,41 (2018)	9.538 (2017)
<b>Buenos Aires</b>	15,05 (2019)	7.251 (2019)
<b>Santiago</b>	6,1 (2011)	5.760 (2011)
<b>Rio de Janeiro</b>	6,3 (2019)	4.628 (2018)
<b>Cidade do México</b>	21,6 (2019)	4.354 (2019)
<b>Montevideu</b>	1,3 (2019)	2.038 (2019)
<b>Guadalajara</b>	1,4 (2010)	700 (2020)
<b>Lima</b>	11,5 (2019)	60 (2020)

Fonte: Elaboração própria com base nos censos produzidos por cada país. Cada dado corresponde a um ano devido à disponibilidade das bases de cada país.

É possível verificar que a tabela está organizada por ordem decrescente, ou seja, da metrópole que possui a maior quantidade de pessoas em situação de rua para a que possui a menor. É importante ressaltar que não é possível realizar uma comparação totalmente simétrica, pois os censos foram realizados em diferentes períodos, além de terem empregado diferentes métodos e critérios de definição do que seria população em situação de rua. No entanto, é possível perceber que São Paulo é a metrópole que possui o maior contingente populacional de pessoas em situação de rua, sendo seguida por Bogotá, Buenos Aires e Santiago.

As metrópoles latino-americanas possuem particularidades com relação às dos países desenvolvidos, pois, ao contrário destes em que há uma predominância de pessoas de classe média, nelas as classes médias junto com as elites somam, quando muito, um quarto da população total (DUHAU; GIGLIA, 2008, p. 14), sendo a maior parte da população composta por operários, trabalhadores do comércio ou de serviços formais “legalmente estabelecidos”, como também por um exército de prestadores de serviços pessoais, “camelôs” (vendedores ambulantes), empregadas domésticas, pedreiros, vigilantes, motoristas, seguranças particulares, coletores de materiais recicláveis e pessoas que vivem da mendicância (DUHAU; GIGLIA, 2008, p. 14). Trata-se de um “mundo popular” que localmente se encontra tanto misturado com as classes médias, quanto segregado em amplas áreas socialmente homogêneas. Este mundo é composto por trabalhadores(as) que a cada dia mais dependem da autogeração de seus meios de subsistência, sendo que isso se torna evidente com o aumento do comércio de ambulantes e

serviços pessoais prestados de maneira informal (como os de entregadores de aplicativos, por exemplo) (DUHAU; GIGLIA, 2008, p. 14).

Todos esses processos se refletem no modo como as metrópoles vão se constituindo progressivamente e, quando se mencionam esses espaços socialmente homogêneos, é possível depreender que estes seriam aqueles nos quais determinadas classes se estabelecem. Por exemplo, a população em situação de rua geralmente pernoita em locais de grande fluxo de bens comerciais e serviços, pois é onde há maior acesso a itens de subsistência, como já mencionado. Há também os bairros nobres, onde se encontram as elites; os bairros mais pobres e as favelas, onde a maior parte dos trabalhadores(as) vivem. Embora em alguns locais da metrópole haja o encontro de pessoas de diferentes classes, principalmente nos pontos em que se concentram maior demanda por serviços e onde há maior consumo, é no final do dia, quando as pessoas retornam às suas casas (ou esticam seus cobertores para dormir na rua) em que os espaços socialmente homogêneos se evidenciam ainda mais.

São Paulo e Santiago ilustram bem o que tem sido descrito até então. Em ambos os locais, a população em situação de rua se concentra predominantemente nas regiões centrais, onde há maior fluxo comercial, de bens e serviços, em que as possibilidades de se encontrar meios de sobrevivência são maiores. O último censo produzido pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), em 2019, indica a distribuição geográfica das pessoas em situação de rua, onde é possível observar sua maior prevalência no centro, havendo cerca de 11.048 pessoas na região da Sé, localizada na área central da cidade. Com respeito a Santiago, a comuna “Estación Central”, é a que concentra grande parte deste contingente, com uma estimativa de 280 pessoas em 2020<sup>4</sup>.

### **3.2 Pessoas em situação de rua e vulnerabilidade**

O debate sobre o conceito de vulnerabilidade surge no final da década de 1990, após um período marcado por políticas de ajuste estrutural tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Tal debate fez renascer as discussões sobre pobreza estrutural e trouxe novas chaves analíticas e metodológicas para se refletir sobre ela, bem como instigou os gestores de políticas para redução da pobreza a avaliar as medidas interventivas que vinham tomando com respeito a essa questão (MOSER, 2015, p. 21).

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www.latercera.com/pulso/noticia/frio-y-covid-como-la-ciudad-esta-ayudando-a-gente-en-situacion-de-calle/ZBGYKCSIFGQ7ORLBKJKWU5DHU/>>. Acesso em: 23 jul. 2021.

É necessário, primeiramente, realizar uma distinção entre vulnerabilidade e pobreza. A pobreza é um conceito estático que possui medidas que são fixas no tempo, enquanto a vulnerabilidade é um conceito mais dinâmico. Para exemplificar, podemos pensar na pobreza enquanto uma pirâmide, na qual o topo corresponde à privação de consumo e a base corresponde aos recursos próprios, aos recursos oferecidos pelo Estado, à dignidade e à autonomia. O grau de vulnerabilidade varia de acordo com o acesso a cada um desses estágios da pirâmide, desse modo, a operacionalização deste conceito permite identificar os movimentos de entrada e saída da pobreza (MOSER, 2015, p. 22). A dificuldade de se encontrar e de manter um emprego e, conseqüentemente, de arcar com as despesas envolvidas na manutenção de uma moradia, além dos recursos oferecidos pelo Estado como políticas de transferência de renda serem insuficientes, fazem com que se aumente o grau de vulnerabilidade a um nível que culmina na ida para rua.

Considerar as pessoas em situação de rua como vulneráveis e não simplesmente como pobres imprime maior complexidade ao fenômeno, posto que se passa a considerar que essa situação é dinâmica, multicausal e sujeita a mudanças. Além disso, permite com que se tenha mais chaves analíticas para se observar os distintos graus de vulnerabilidade aos quais essas pessoas estão expostas, pois, por exemplo, um idoso ou uma criança em situação de rua se encontram expostos de uma maneira diferente aos riscos relacionados a esse cenário se comparados com os de um homem adulto.

O debate sobre vulnerabilidade se insere na abordagem de estratégias de sobrevivência, perspectiva que se debruça nos estudos do papel de redes sociais, econômicas e políticas e de trocas como mecanismos importantes para a sobrevivência em contextos marginais (MOSER, 2009, p. 22). Em um contexto marginal como o da situação de rua, as pessoas traçam suas estratégias de sobrevivência com base no que é oferecido pelo Estado em termos de políticas públicas, em redes de solidariedade construídas entre si, em atividades laborais e nas ações de filantropia praticadas por diversos grupos. Esses aspectos são entendidos como “recursos” e “ativos”. Na literatura sobre vulnerabilidade, os recursos podem ou não se transformar em ativos, dependendo do grau em que permitem o aproveitamento das oportunidades oferecidas pelo ambiente através do mercado, do Estado ou da sociedade (FILGUEIRA; KAZTMAN, 1999, p. 8). Os ativos podem ser entendidos como “estoque de recursos financeiros, humanos, naturais ou sociais que podem ser adquiridos, desenvolvidos, melhorados e transferidos entre gerações” (MOSER, 2009, p. 18, tradução nossa). Nesse caso, as pessoas em situação de rua tiveram os recursos que poderiam preservá-las dessa situação esgotados. Uma vez na rua, outros recursos passam a ser buscados para que sejam traçadas novas estratégias de sobrevivência.



Tanto o Estado como o mercado e a sociedade possuem um modo de influenciar — seja incentivando ou constringendo — a elaboração de estratégias de sobrevivência da população em situação de rua (FILGUEIRAS; KAZTMAN, 1999, p. 8). É possível perceber que as pessoas em situação de rua buscam mobilizar recursos dessas três estruturas em sua elaboração de estratégia de sobrevivência. No Brasil e no Chile, por exemplo, existem políticas nacionais voltadas para a população em situação de rua e investimentos em assistência social para essa população. Com respeito ao mercado, as pessoas em situação de rua buscam atuar mesmo que em suas franjas por meio de atividades informais geradoras de renda. A sociedade, principalmente a civil organizada por meio das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), desempenha forte atuação tanto na provisão de certos recursos para essas pessoas, como exemplo, na distribuição de alimentos e realizando parcerias com o poder público para a provisão de serviços. No entanto, assim como há incentivos na elaboração das estratégias de sobrevivência, também há constringimentos. Essas mesmas estruturas atuam no constringimento da elaboração de estratégias de sobrevivência dessa população vulnerável. Exemplificando, as políticas higienistas promovidas pelas prefeituras para expulsão das pessoas em situação de rua de locais considerados inapropriados, o preconceito e o estigma existente por parte do restante da sociedade e as barreiras de acesso ao mercado de trabalho.

A vulnerabilidade está fortemente ligada à posse de recursos. Quanto mais recursos as pessoas têm, menos vulneráveis elas são, sendo o contrário também verdade (quanto menos recursos, maior a vulnerabilidade). O quadro de ativos de vulnerabilidade é composto por:

- **Trabalho:** considerado o ativo mais importante para as pessoas pobres.
- **Capital humano:** condições de saúde que determinam a capacidade das pessoas para o trabalho, além de sua qualificação profissional e nível educacional, o que permite inferir seus ganhos com o trabalho.
- **Recursos produtivos:** com respeito aos pobres urbanos, a moradia seria o ativo mais importante.
- **Relações familiares:** são consideradas pela literatura um mecanismo utilizado para juntar renda dos diferentes indivíduos que compõem a família e dividir o consumo.
- **Capital social:** reciprocidade dentro das comunidades e entre lares com base na confiança que tem como base laços sociais (MOSER, 2015, p. 25).

Esse quadro de ativos permite a compreensão das pessoas pobres como gerenciadoras de um complexo portfólio de recursos, sendo a disponibilidade desses recursos e o modo como

eles são administrados fatores que influenciam largamente o grau de vulnerabilidade em que elas se encontram (MOSER, 2015, p. 21). Estudar a pobreza utilizando o quadro conceitual de vulnerabilidade de ativos faz com que se pense para além das esferas do consumo/renda e, além disso, permite com que se analise como os impactos das crises macroeconômicas e deterioração das condições no mercado de trabalho são sentidos no “chão” (MOSER, 2015, p. 23). Além disso, não apenas crises relacionadas ao cenário macro impactam lares e indivíduos, mas também mudanças em instituições consideradas “intermediárias”, como políticas agrárias e mercado de trabalho, mesmo que isso não possa ser quantificado. Essas instituições de caráter sistêmico intermediário estão entre as variáveis macro sistêmicas e as microunidades dos lares e indivíduos, dado que elas proveem fluxos de recursos nesses lares (DE LA ROCHA, 2001, p. 10).

É necessário ter cautela ao utilizar o conceito de ativos de vulnerabilidade como estratégias de sobrevivência para que não se chegue a uma conclusão equivocada de que os pobres podem sofrer a restrição de uma série de direitos sem serem prejudicados de fato, pois eles contariam com outros “ativos” como redes de solidariedade. Quanto mais choques externos ocorrerem, como crises econômicas e implementação de políticas de ajuste, menores serão as possibilidades de mobilização de ativos por parte das pessoas.

Castel corrobora com essa ideia ao afirmar que os mais pobres muitas vezes possuem a precariedade de suas condições compensadas por meio de redes de proteção próximas como a família e a vizinhança, no entanto, caso ocorra uma crise econômica, o aumento do desemprego e do subemprego, “a zona de vulnerabilidade se dilata, avança sobre a integração e aumenta a desfiliação” (CASTEL, 1995, p. 24).

Dentre as camadas mais vulneráveis, se encontra a população em situação de rua, cujas estratégias de sobrevivência e estruturas de oportunidades serão alvo de uma análise mais detida ao longo deste trabalho. No entanto, é possível realizar algumas considerações sobre esse tema com respeito ao quadro teórico proposto pela literatura de vulnerabilidades.

O quadro de ativos de uma pessoa em situação de rua é muito limitado, o que a torna mais vulnerável. O trabalho, considerado um dos ativos mais importantes, pois por meio dele é possível acessar outros recursos, é precarizado, informal, irregular e exercido, muitas vezes, sob condições degradantes e arriscadas. O capital humano, que envolve qualificação profissional, escolaridade, condições de saúde, dentre outros, também é frágil. A maior parte das pessoas em situação de rua possui baixa escolaridade e qualificação profissional, assim como possuem um quadro de saúde mais debilitado devido à própria situação de intempérie e problemas com álcool e drogas. A moradia enquanto recurso produtivo é inexistente ou muito

precária, como os acampamentos feitos nas calçadas, os denominados “mocós”. Há também uma quebra nos vínculos familiares ou então eles são muito tênues. O acúmulo de capital social é igualmente frágil, no entanto muitas vezes são construídas algumas relações de reciprocidade entre pessoas que se encontram no mesmo território para o pernoite.

O Estado pode garantir melhores condições para essas pessoas por meio de políticas sociais que forneçam uma melhor estrutura de oportunidades. Pretende-se discutir um pouco mais sobre o papel estatal na promoção de direitos para as pessoas em situação de rua, verificando quais são as estratégias empregadas com respeito às políticas públicas que visam ao enfrentamento deste problema, bem como discutir o contexto em que elas são elaboradas.

### **3.3 O papel do Estado, a questão social e suas distintas interpretações**

A existência de pessoas em situação de rua, além de ter como base os conflitos familiares, a pobreza, problemas de saúde mental e uso de drogas, é considerada “uma expressão radical da questão social na contemporaneidade” (SILVA, 2009, p. 106). Pretende-se discutir, portanto, o que é a questão social, suas características e as distintas interpretações que diferentes autores(as) têm com respeito a ela, assim será possível discutir o papel do Estado na gestão dessa questão, assim como de que modo podemos compreender a existência de pessoas em situação de rua nos moldes da questão social.

O termo “questão social” foi cunhado na década de 1830 para se referir aos problemas sociais resultantes do contexto da revolução industrial. A questão social nada mais é do que “a questão do pauperismo” (CASTEL, 1995, p. 30). As pessoas que apenas dispunham de sua força de trabalho para vender e não conseguiam compunham o cerne da questão social da época, o que levava o Estado desde aquele momento a elaborar mecanismos para lidar com a “vagabundagem” e a “desordem”. Em suma, “a ‘questão social’ pode ser caracterizada por uma inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade” (CASTEL, 1995, p. 41).

É importante salientar que a questão social foi pensada em um contexto europeu, tendo sido posteriormente adotada por pensadores de outros países para entender fenômenos sociais próprios de sua realidade. Em um primeiro momento, será mencionado o cenário europeu no qual esse conceito foi formulado e, posteriormente, abordar-se-ão autores(as) que discutiram essa questão na realidade latino-americana.

A questão social diz respeito ao processo de desfiliação, em que uma pessoa ou grupo se desconecta ou é desconectado da ordem social e produtiva que marca determinado período,

seja por sua incapacidade para o trabalho ou por não encontrar espaço para exercer as atividades que é apto a fazer. O uso do termo desfiliação “não se trata de uma vaidade de vocabulário [...] falar de desfiliação não é ratificar uma ruptura, mas reconstituir um percurso” (CASTEL, 1995, p. 26). Trata-se de compreender o caminho que leva uma enorme quantidade de pessoas à zona de vulnerabilidade, que é uma “zona intermediária, instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade” (CASTEL, 1995, p. 24).

A população em situação de rua pode ser entendida como parte desse contingente de desfiliaados, pois se encontra em uma situação de vulnerabilidade, nos moldes trazidos tanto por Castel como por Moser, além de ter dificuldades de ingresso às estruturas formais da sociedade, como ao trabalho estável, à moradia adequada e a uma estrutura familiar coesa.

Castel descreve as mudanças pelas quais a questão social passou ao longo de distintos momentos históricos, começando pela Idade Média indo até a contemporaneidade. O autor também discute as distintas maneiras pelas quais o poder público procurou dar respostas aos problemas que passam a existir a partir do surgimento de um contingente de pessoas que não se “encaixa” no modelo econômico e social estabelecido em certo período.

Essas respostas do poder público aos problemas gerados pela desfiliação sempre se pautaram em uma divisão das pessoas desfiliaadas em dois grupos, aquelas que seriam incapazes de trabalhar, como as viúvas com muitos filhos, idosos, enfermos e crianças; e os capazes de trabalhar, porém sem uma ocupação definida na ordem social de um dado período histórico. Isso marcava a divisão entre “bons” e “maus” pobres, ou seja, os que mereciam ser acolhidos e auxiliados e aqueles que eram “vagabundos”. Essa é uma divisão que permanece vigente até hoje no imaginário popular. O morador de rua que demonstra aptidão física ao trabalho é considerado mais “culpado” por estar nessa situação do que alguém que demonstre fragilidade física.

Essa diferenciação entre “bons” e “maus” pobres tem na Igreja Católica uma de suas principais bases. É a igreja a responsável por estabelecer critérios para a discriminação da pobreza, sendo que a “assistência se inscreve numa economia da salvação” (CASTEL, 1995, p. 64). A economia da salvação ou a economia política da caridade diz respeito à manutenção dos privilégios dos detentores de riquezas que se sentem mais confortáveis em fazer doações para “obras sociais” com a garantia de que serão salvos, não se comprometendo com mudanças que afetem seus privilégios (CASTEL, 1995, p. 64). As pessoas merecedoras de tais obras de caridade seriam, novamente, aquelas incapazes de trabalhar e que apresentam as piores condições físicas possíveis. Os “sinais físicos de pobreza são necessários para que a indigência seja admitida no quadro da assistência: deve ser exonerada da obrigação do trabalho”

(CASTEL, 1995, p. 67). É possível perceber que o critério de diferenciação entre “bons” e “maus” pobres que prevalece até os dias de hoje possui raízes numa concepção de mundo pautada pela religião católica, que oferece uma compreensão limitada sobre os que merecem ou não receber ajuda. Como bem aponta o autor: “Quando se opta pela incapacidade física como critério para receber assistência, nega-se outras formas de miséria, como a falta de moradia, de trabalho e comida” (CASTEL, 1995, p. 68-69). O autor ainda ressalta o papel que a igreja exerce até os dias de hoje sobre a definição de critérios de elegibilidade para a assistência: “o cristianismo medieval possui influência até hoje nos critérios estabelecidos para a assistência: a pessoa deve ser incapaz para o trabalho e residir perto do local onde a assistência é oferecida” (CASTEL, 1995, p. 69). O papel das organizações religiosas na assistência social é algo que vem sendo construído ao longo de séculos e que se inclui nos próprios dogmas cristãos. A construção desse papel ainda é visível, sendo possível observá-la tanto no Brasil como no Chile. A presença de organizações sociais de cunho religioso na atenção à população em situação de rua é deveras significativa. Em São Paulo, destaca-se o Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS) e, em Santiago, a “Hogar de Cristo” (Lar de Cristo).

Durante o período feudal, a proteção social era garantida pelos laços comunitários existentes entre os camponeses sob a tutela de um senhor de terras. A “proteção próxima” ou a “sociabilidade primária” era o mecanismo mais comum de auxílio aos necessitados, pois, havendo uma rigidez social maior quanto à possibilidade de ocupação de outras posições sociais, era a família e entes próximos que deveriam garantir apoio aos seus necessitados (CASTEL, 1995, p. 48). De certa forma, essa concepção ainda possui um papel relevante na conformação da segurança de um determinado indivíduo. Percebe-se que as pessoas em situação de rua, em grande parte, possuem vínculos familiares enfraquecidos ou inexistentes, o que dificulta a saída dessa situação. A falta de uma rede de apoio familiar e/ou comunitária deixa o sujeito mais vulnerável as intempéries e dificuldades que surgem ao longo da vida.

Com o passar do tempo, à medida em que a sociedade foi se complexificando, as respostas comunitárias a problemas sociais foram se tornando cada vez mais insuficientes, sendo necessário que houvesse instituições de auxílio como orfanatos e hospitais, desse modo o então denominado campo social assistencial passou a ter como objetivo “suprir de maneira organizada as carências da sociabilidade primária” (CASTEL, 1995, p. 57). Para cumprir com este papel, foi necessário que este campo assumisse algumas características, como uma certa especialização de suas funções com a definição de postos específicos para isso, o que inicialmente era incumbido ao pároco ou ao oficial municipal; uma tecnificação mínima da assistência, ou seja, não é qualquer membro da comunidade que pode exercê-la, sendo

necessário ter conhecimento dos critérios de elegibilidade definidos para que uma pessoa possa se beneficiar das ajudas; definição de um local específico para as práticas socioassistenciais; dentre os despossuídos de recursos, alguns devem ser classificados como “merecedores de atendimento” e, a outros, este deve ser negado, como os considerados capazes de trabalhar e os estrangeiros (CASTEL, 1995, p. 59).

Além de terem acesso negado ao que era oferecido pelo nascente campo socioassistencial, os considerados aptos para o trabalho que não se encontravam devidamente inseridos nos processos produtivos foram vítimas correntes da prática da repressão. Essas pessoas eram encaminhadas para prisões, locais onde eram obrigadas a exercer algum tipo de trabalho forçado ou então obrigadas a retornar para seu lugar de origem. A repressão e a violência eram os atalhos encontrados para se resolver um problema que, na verdade, exigia uma solução mais complexa que fosse capaz de diminuir desigualdades e reintegrar os desfiliaados. O que ainda se vê é uma tensão existente entre assistência à população de rua e repressão. Ao mesmo tempo em que há a tentativa de mitigação desse problema com medidas socioassistenciais, também permanece a concepção de que essas pessoas, principalmente as aptas para o trabalho, devem sofrer algum tipo de sanção por estarem em locais em que não são bem-vindas e não estarem exercendo algum tipo de atividade econômica “aceitável”.

Novamente, o principal dilema enfrentado pela assistência social diz respeito ao auxílio dos considerados aptos para o trabalho, mas que não conseguem encontrar uma ocupação, ou então que não recebem remuneração suficiente para a garantia da sua sobrevivência. É difícil encontrar uma resposta para este dilema, pois ele não é essencialmente uma questão que se coloca para a assistência e, sim, para o trabalho.

Castel compreende que o problema apresentado pela questão social, qual seja, o da existência de pessoas que não conseguem se manter, embora fisicamente capazes para isso, tem como raízes o modo como o trabalho se configura em cada momento histórico, permanecendo a existência de um contingente que não consegue se integrar à sua estrutura. Para ele, este problema é preexistente ao surgimento do proletariado, porém, de igual maneira, apresenta um risco à ordem social, “porque eles [os “mendigos válidos”] não tinham nada a perder e poderiam iniciar uma revolta que abalasse privilégios” (CASTEL, 1995, p. 138).

Na segunda metade do século XVIII, começa a despontar um debate sobre os temas da miséria e da cidadania, sendo estabelecido que “‘todo homem tem direito à subsistência’ sendo esse direito ‘uma dívida inviolável e sagrada’ para toda a sociedade” (CASTEL, 1995, p. 243). Desse modo, “ao invés de punir os indigentes válidos ou de obrigá-los a trabalhar, a possibilidade de trabalhar lhes será facilitada. O livre acesso ao trabalho substitui a obrigação

disciplinar de trabalhar” (CASTEL, 1995, p. 246). Isso não modificou a condição miserável de vida que os aptos para o trabalho possuíam, mas representou um ganho com relação a práticas de repressão que antes eram legalmente aplicadas como prisão e servidão obrigatória. Com relação aos incapazes para o trabalho, houve a reafirmação do papel do Estado enquanto responsável pela assistência social, ficando a esmola e a caridade em segundo plano (CASTEL, 1995, p. 245). A distinção entre capazes e incapazes para o trabalho permanece como critério fundamental de elegibilidade para as políticas assistenciais oferecidas pelo Estado.

O “Estado Social” surge para amenizar os conflitos decorrentes das relações entre trabalhadores e empregadores, mas também para atender, por meio de políticas sociais, o contingente de pessoas aptas para o trabalho que não conseguiam acesso ao emprego ou uma posição de maior estabilidade. É dessa forma que Castel interpreta o surgimento do Estado Social: como um mediador dos interesses e conflitos dos diferentes grupos que compõem a sociedade (CASTEL, 1995). A consolidação do Estado Social permitiu que a “propriedade social” fosse estabelecida, isso significou a implementação de mecanismos de seguridade e proteção social mais estáveis a partir da segunda metade do século XIX. No entanto, ainda permaneceu a dicotomia entre capazes e incapazes para o trabalho. Para estes últimos, foi garantido direito ao atendimento para indigentes doentes; direito à ajuda para idosos indigentes e para os inválidos; lei a favor das famílias numerosas e necessitadas (CASTEL, 1995).

A garantia de direitos atrelada ao trabalho formal foi considerada um marco, pois a partir dessa mudança que a condição salarial se consolidou. Nos países europeus, isso se deu em 1945, no contexto dos pós Segunda Guerra. No entanto, a partir de mudanças de caráter estrutural, principalmente após a década de 1970, com a conflagração de crises econômicas, passou a haver um desgaste dos modelos de proteção social vigentes com o aumento do desemprego, da precarização do trabalho e da pobreza (SILVA, 2009, p. 107). Com a degradação da condição salarial, as pessoas que não conseguem obter acesso ao mercado de trabalho formal, compõem um contingente vulnerável e cada vez mais dependente de políticas de assistência social. A esse contingente é dado o nome de “supranumerários”.

Os supranumerários, ao contrário dos operários do século passado, não se encontram integrados às cadeias de produção e, por isso, não estão conectados ao conjunto das trocas sociais nem atuam diretamente sobre nenhum setor central da vida social, o que até mesmo dificulta ou impede sua organização política (CASTEL, 1995, p. 33). O autor identifica uma mudança, ou “metamorfose” como ele prefere denominar, com relação à questão social anterior, pois o objetivo agora seria o de “amenizar” a existência desses supranumerários e não de forçar

sua integração ao mundo do trabalho como antigamente se tentava com, por exemplo, o estabelecimento dos seguros sociais.

A proteção social caminhou *pari passu* com os regimes de trabalho que foram se consolidando ao longo da história. A condição salarial passou de uma situação de total precariedade, pois quem se encontrava nela apenas possuía “a força de seus braços para vender” sem nenhuma garantia em troca, para a principal forma de estruturação da sociedade e da identidade dos indivíduos. Com a degradação dessa condição, também ocorre a perda dos direitos sociais que foram conquistados a partir dela.

O desemprego é um dos principais fatores da degradação da condição salarial, pois ele “não é um risco como outro qualquer, como acidente de trabalho, doença ou velhice sem dinheiro. Caso se generalize, acaba com as possibilidades de financiamento dos outros riscos e, portanto, também com a possibilidade de se ‘cobrir’ a si mesmo” (CASTEL, 1995, p. 511). A precarização e instabilidade do trabalho são a outra face da moeda com respeito à degradação da condição salarial. “[...] Enfatizar essa precarização do trabalho permite compreender os processos que alimentam a vulnerabilidade social e produzem, no final do percurso, o desemprego e a desfiliação” (CASTEL, 1995, p. 516). O desemprego e a precarização do trabalho, portanto, são elencados como os principais fatores de desfiliação e aumento dos supranumerários.

Por sua vez, o aumento do desemprego e da precarização é consequência dos processos de modernização e reestruturação produtiva, que acabam prejudicando principalmente as camadas mais vulneráveis da população. Assim como o início da industrialização gerou o fenômeno do pauperismo, a precarização do trabalho e o desemprego estão no centro da dinâmica dos processos do capitalismo moderno que exigem cada vez mais soluções tecnológico-econômicas (CASTEL, 1995, p. 527).

Em suma, há um conjunto de condições características que leva à formação dos “supranumerários”, quais sejam: a desestabilização dos estáveis; a instalação na precariedade; e o déficit de lugares a serem ocupados na estrutura social (CASTEL, 1995, p. 529). Com relação à primeira, isso significa que as classes médias e os operários que anteriormente gozavam de uma posição de maior estabilidade, atualmente encontram dificuldades de promoção social. A instalação na precariedade remete ao desemprego recorrente, “virações” provisórias marcadas por incertezas e alguns períodos marcados por atividade e outros por inatividade, ou seja, “volta para o primeiro plano do cenário social uma obrigação muito antiga, imposta ao que então era chamado de povo: ‘viver o dia a dia’. Há um neo-pauperismo” (CASTEL, 1995, p. 529).



As pessoas em situação de rua podem ser consideradas parte desse contingente de “supranumerários”, pois, ou se encontram desempregadas ou são vítimas da precarização do trabalho, exercendo atividades informais, com baixa remuneração e que não proveem estabilidade ou segurança social nos moldes que as ocupações formais conferem.

A análise sobre o papel do Estado nessa conjuntura se mostra necessária, porque, de acordo com Castel (1995, p. 34), ele desempenha um papel regulador das dinâmicas do crescimento econômico e da construção da condição salarial, ou seja, do mercado e do trabalho. Para ele, o poder público é o único capaz de manter a coesão social por meio do estabelecimento de um sistema de proteção social (CASTEL, 1995, p. 610).

Enquanto Castel compreende a questão social como resultado da crise sofrida pelo chamado “Estado Social”, Silva (2009) acredita que ela é inerente ao modo de produção capitalista, não havendo sequer uma diferenciação entre “velha” e “nova” questão social, pois ela é a mesma, apenas ocorre em diferentes contextos históricos. A autora discorda do modo como Castel interpreta a questão social, pois, para ela, esse fenômeno é resultado da relação entre capital e trabalho e do modo como se estrutura a ordem social (SILVA, 2009, p. 110). Ela questiona a ideia de que a questão social tem como origem a crise do Estado Social: “A questão social é inerente ao capitalismo. Este, a cada estágio do seu desenvolvimento, gera expressões do fenômeno consoante à conformação assumida” (SILVA, 2009, p. 110).

Iamamoto também compõe essa linha interpretativa, pois, de acordo com ela, a questão social se define como “parte constitutiva das relações sociais capitalistas e é apreendida como expressão ampliada das desigualdades sociais” (IAMAMOTO, 2001, p. 10). Devido aos processos de modernização, reestruturação produtiva e mecanização, houve uma diminuição da demanda por mão de obra, o que provocou uma “ociosidade socialmente forçada de amplos contingentes de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar” (IAMAMOTO, 2001, p. 14). Esses contingentes de pessoas aptas ao trabalho, mas que não encontram ocupação são denominados “superpopulação relativa”.

Como visto anteriormente, Castel denomina esses trabalhadores de “supranumerários”, pois eles nem ao menos são explorados na estrutura capitalista, enquanto Iamamoto reconhece sua importância para a manutenção da condição de exploração, pois ocorre um aumento da competição entre os trabalhadores por postos de trabalho tanto formais como informais (incluindo-se demais atividades geradoras de renda), o que faz com que, por exemplo, haja uma diminuição dos salários e extinção de direitos.

Iamamoto coloca, portanto, a questão social como a expressão das “desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do

Estado” (IAMAMOTO, 2001, p. 16). A autora acrescenta as dimensões de gênero, raça e disparidades regionais para refletir sobre essa temática, procurando fazer uma intersecção com a sua análise sobre classe (IAMAMOTO, 2001, p. 17). Ainda, salienta o tratamento que o Estado busca dar a essa superpopulação relativa, combinando ações de repressão com políticas de combate à pobreza focalizadas a grupos específicos (IAMAMOTO, 2001, p. 17). Nesse caso, para Iamamoto e Silva, a população em situação de rua faria parte dessa superpopulação relativa, cuja mão de obra é superexplorada através do exercício de atividades mal remuneradas e exaustivas.

Em suma, enquanto Castel vê a questão social como resultado da crise do Estado Social forjado no pós-Segunda Guerra, com a formação de um contingente de supranumerários que não possuem nem sua força de trabalho explorada, autoras como Silva e Iamamoto enxergam essa questão como reflexo do desenvolvimento do capitalismo, sendo ela útil para sua manutenção por meio da formação de uma superpopulação relativa.

De todas as maneiras, a análise permanece no papel do Estado em sua função de elaborar estratégias para responder à questão social, sejam elas voltadas a práticas de repressão e/ou de implementação de políticas sociais.

### **3.4 A questão social no contexto latino-americano**

Apesar de a questão social ter sido pensada primeiramente no contexto europeu, ela também passou a ser utilizada para a reflexão sobre a realidade de outros continentes como o latino-americano. Neste último, a questão social é “fruto da longa história que condiciona os processos de: colonização, lutas pela independência, planos de desenvolvimento, tipos de Estado, políticas sociais, dentre outros” (ANDRADE, 2011, p. 3). Enquanto a questão social foi forjada concomitantemente à formação do Estado-Nação europeu, na América Latina pode-se dizer que ela nasceu com os modelos impostos pelo pacto colonial que subordinou os territórios tomados pelos colonizadores (ANDRADE, 2011, p. 3).

Bógus, Yazbek e Wanderley-Belfiore corroboram com essa concepção ao defenderem que a questão social tem origem nos processos de colonização do continente, modificando-se ao longo do tempo de acordo com os processos históricos e sociais. A questão social latino-americana possui raízes profundas que estão ligadas à formação histórica e social da região que, desde seu início privilegiou estruturas desiguais e concentradoras de riquezas. Há uma ampliação da compreensão original deste conceito quando ele é utilizado para se refletir sobre a realidade do continente, pois os europeus o empregam mais para se referir ao processo de

pauperização ocorrido após a primeira revolução industrial. Esta ampliação leva em conta componentes como o indígena, a formação nacional e as temáticas rural, negra, operária e da mulher, sendo essas “proposições histórico-estruturais” da realidade latino-americana (WANDERLEY, 2019, p. 72).

Discutir a questão social na América Latina adquiriu maior sentido à medida em que passou a haver um processo de industrialização e aumento do operariado urbano, o que levou progressivamente à elaboração de proteções sociais vinculadas ao trabalho formal, assim como na Europa. Em um primeiro momento, o crescimento desordenado do meio urbano com a concentração dos trabalhadores nas regiões centrais, habitando em cortiços e outros tipos precários de habitação, levou ao emprego de medidas de higienização social e urbana, com sua expulsão para áreas mais afastadas (WANDERLEY, 2019, p. 123). Foi somente após a organização de movimentos de trabalhadores, reivindicações e greves que houve a conquista de direitos similares aos já consolidados em outros países como a seguridade social e assistência (WANDERLEY, 2019, p. 123).

Da mesma forma que ocorreu nas sociedades europeias, a proteção social na América Latina acompanhou o desenvolvimento da sociedade salarial. O processo de substituição de importações com início na década de 1930 levou a uma industrialização de grande parte dos países da região e a formação de um operariado urbano assalariado que foi conquistando progressivamente certos direitos sociais ligados ao trabalho (VALLONE, 2019, p. 148).

Agora, com o crescente desmantelamento da condição salarial, precarização e informalização do trabalho, a proteção ligada ao trabalho se fragilizou. É certo que na América Latina historicamente imperou o modelo do trabalho informal sobre o formal, mas as perdas de direitos relacionadas a esse último também são sentidas de modo relevante pelo conjunto social, de modo que é possível pensar nos problemas latino-americanos sob a chave teórica da questão social (VALLONE, 2019). A partir do momento em que as proteções ligadas ao trabalho formal se fragilizam e ocorre o aumento do desemprego, fenômenos como a situação de rua passam a ser mais recorrentes e estruturais.

A professora Ana Elizabete Simões da Mota, em entrevista concedida em 2018, afirma que a questão social está vinculada ao estudo, análise e intervenção sobre diversos problemas que a América Latina tem enfrentado como “[...] a precarização do trabalho, acesso a bens e serviços básicos dignos, os deslocamentos das pessoas do campo à cidade ou a outros países em busca de uma melhor qualidade de vida, demandas e carências que têm caracterizado

fortemente à América Latina (MOTA, 2018)<sup>5</sup>. Para ela, a questão social pode ser utilizada como chave analítica para a reflexão sobre a América Latina, pois o continente tem passado por mudanças ligadas ao mundo do trabalho como o desemprego, a precarização e a instabilidade. Nesse cenário, os trabalhadores perdem direitos ligados à condição salarial devido à sua degradação.

Barba-Solano (2010) compartilha a perspectiva apresentada por Mota. Ele explica que as crises econômicas mundiais ocorridas nos anos 1970 impactaram não só a Europa, mas também os países periféricos, incluindo os latino-americanos. Enquanto na Europa houve o enfraquecimento do Estado de Bem-Estar Social construído nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, na América Latina houve um acentuamento das desigualdades e da pobreza já existentes, bem como uma aceleração do processo de precarização do trabalho e da perda dos poucos direitos conquistados nos países que haviam avançado minimamente na condição salarial (BARBA-SOLANO, 2010). Além disso, indígenas, pessoas negras escravizadas e, posteriormente, trabalhadores urbanos tiveram sua força de trabalho explorada para que a roda do sistema capitalista continuasse a girar. Em cada período histórico foram elaboradas estratégias para sua manutenção.

Diferentemente dos países europeus ocidentais, os latino-americanos passaram a implementar políticas sociais que pudessem responder à crescente pobreza apenas no final do século XX, em um contexto em que o papel do Estado como regulador social vinha sendo questionado pelos atores econômicos dominantes. Ou seja, na América Latina não houve a consolidação histórica de um projeto político e econômico que tenha propiciado a formação de um Estado Social que pudesse ser “desmontado” posteriormente<sup>6</sup> (ÁLVAREZ, 2008, p. 211). Essa afirmação não ignora que houve avanços significativos no desenvolvimento de políticas sociais e de instituições de bem-estar. O que se salienta é que elas não foram fortes o suficiente para angariar uma cultura política favorável à sua defesa, facilitando seu debilitamento mediante à adoção de políticas de ajuste (ÁLVAREZ, 2008, p. 211).

Wanderley (2019, p. 143), nessa mesma linha argumentativa, afirma que nos países ricos foi feito um esforço, principalmente durante o período posterior à Segunda Guerra, para que as desigualdades sociais fossem reduzidas a patamares mais justos, porém nos países latino-americanos “mesmo reconhecendo certas conquistas sociais, os patamares estão muito aquém

---

<sup>5</sup> Trecho original: [...] precarización del trabajo, acceso a bienes y servicios básicos dignos, los desplazamientos de poblaciones del campo a la ciudad o a otros países en busca de una mejor calidad de vida, demandas y carencias que han caracterizado fuertemente a América Latina.

<sup>6</sup> Álvarez (2008) reconhece a Revolução Cubana como uma exceção, pois ela representou a busca de soluções para a questão social presente naquela sociedade.

dos mínimos necessários”. Castel (2019, p. 285) concorda com essa visão: “as proteções não atingiram aqui [América Latina] essa mesma sistematização e, sem dúvida, degradam-se mais rapidamente. Incontestavelmente, a situação é mais grave aqui, mas parece-me que é mais uma diferença de grau do que de natureza”. Ele reconhece que o grau em que a questão social se manifesta na região é maior devido aos processos histórico-sociais pelos quais ela passou, porém, acredita que a degradação da condição salarial e do crescimento do número de desfiliaados possui a mesma causa tanto na América Latina como na Europa, qual seja, a precarização do trabalho, a desvinculação da segurança social garantida por meio do trabalho formal e a reestruturação produtiva.

Na década de 1980, os países latino-americanos enfrentaram a crise da dívida, o que os levou a adotar políticas de ajuste fiscal que reduziam suas possibilidades de implementação de políticas de combate à pobreza e desigualdade. Organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial desempenharam um papel central na definição da pobreza como centro da questão social do continente, prescrevendo medidas de austeridade fiscal para o seu enfrentamento (BARBA-SOLANO, 2010). Essas medidas implicavam na adoção de políticas focalizadas na redução da pobreza por meio de uma atenção temporária aos mais pobres até que estes conseguissem inserção no mercado de trabalho. Ademais, “os ajustes estruturais impostos por organismos internacionais acabaram contribuindo com o aumento da pobreza, violência, tráfico de drogas, tornando a situação urbana um elemento crítico da questão social abrangente” (WANDERLEY, 2019, p. 125). Também se ignorou o desemprego crescente, o subemprego e a informalidade que são características estruturais da economia latino-americana, preferindo-se a adoção de uma perspectiva que foca apenas na pobreza, sem considerar um aspecto crucial como o trabalho, além de levar à culpabilização do indivíduo por sua pobreza (BARBA-SOLANO, 2010).

Responsabilizar o indivíduo pela sua condição de pobreza, implica em se ter uma concepção da política social menos como um direito e mais como um “favor” que deve ser agradecido: o discurso neoliberal desvinculou a questão social das condições de produção e apropriação típicas das relações capitalistas (ÁLVAREZ, 2008). Por esse motivo, ainda que em sua proposta essas políticas afirmam buscar combater a pobreza e a desigualdade, esses problemas acabam sendo concebidos como fenômenos independentes (ÁLVAREZ, 2008, p. 212). Ao se compreender a existência de pessoas em situação de rua apenas sob a perspectiva individual, o debate sobre suas causas se despolitiza, o que restringe a elaboração de medidas que combatam esse problema de maneira mais efetiva.

A reação da sociedade ao projeto neoliberal dos anos 1980 e 1990, que gerou uma série de perdas econômicas e sociais, veio em forma da eleição de governos progressistas na primeira década do século XXI, assim a questão social volta a ocupar uma posição central e as políticas sociais passam a ser mais discutidas no âmbito institucional (ÁLVAREZ, 2008, p. 208).

Apesar de ter havido redução da pobreza durante o período dos governos progressistas, tal avanço não representou uma mudança estrutural das causas que levam à questão social:

Neste sentido estrito, trata-se de paliativos que podem melhorar as condições de uma existência sujeita a precariedades extremas, mas que não podem enfrentar — nem pretendem — as causas que produzem a desigualdade e a miséria em uma sociedade. Isso explica por que, em alguns casos, se produzem sociedades menos pobres, mas mais desiguais (ÁLVAREZ, 2008, p. 214-215).<sup>7</sup>

A região no momento presencia o acirramento das políticas de ajuste fiscal e a retomada de uma perspectiva de que o Estado deve ter uma atuação reduzida, inclusive na adoção de medidas que garantam maior coesão social. O aumento do desemprego e da instabilidade das relações de trabalho faz com que se aumente o conjunto de “desfiliaados” que nem ao menos conseguem vender sua força de trabalho ou são obrigados a vendê-la por um valor inferior ao que é necessário para garantir sua subsistência, como se verifica no caso das pessoas em situação de rua.

A questão social se faz presente na realidade latino-americana e suas interpretações teóricas podem ser utilizadas para se analisar o papel do Estado na condução de políticas para lidar com ela, bem como para entender as causas que levam à desfiliação crescente das pessoas, em especial as que se encontram em situação de rua. Nos próximos capítulos, os conceitos tratados nesta primeira parte contribuirão para a reflexão sobre as políticas desenhadas para a população em situação de rua em São Paulo e Santiago.

#### **4 PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO CONTEXTO CHILENO**

A existência de pessoas em situação de rua faz parte da realidade social chilena. De acordo com o “Ministerio de Desarrollo Social” (MDS), órgão responsável pelas políticas sociais no país, elas são definidas como “aquelas que não possuem residência fixa e pernoitam

---

<sup>7</sup> Trecho original: En sentido estricto, se trata de paliativos que pueden mejorar las condiciones de una existencia sujeta a precariedades extremas, pero que no pueden enfrentar – ni lo pretenden – las causas que producen la desigualdad y la miseria en una sociedad. Ello explica por qué, en algunos casos, se producen sociedades menos pobres, pero más desiguales.

em lugares públicos, que não possuem as características básicas de uma moradia apesar de cumprirem com essa função” (CHILE, 2013, p. 81, tradução nossa)<sup>8</sup>.

Em 2018, o MDS elaborou um “Mapa de Vulnerabilidad” (Mapa da Vulnerabilidade”, no qual estabeleceu os “16 grupos vulneráveis”<sup>9</sup> do Chile, estando as pessoas em situação de rua dentre eles. O Mapa da Vulnerabilidade adota a cifra de 12.400 pessoas em situação de rua no país, dado indicado pelo “Registro Social de Calle” em junho de 2018.

A Tabela especifica a quantidade de pessoas em situação de rua por região do país:

**Tabela 2 - Quantidade de pessoas em situação de rua por região do Chile (2019)**

<b>Região</b>	<b>Quantidade de pessoas em situação de rua</b>
Arica y Parinacota	466
Tarapacá	523
Antofagasta	683
Atacama	318
Coquimbo	468
Valparaíso	1.467
Metropolitana	5.643
O'Higgins	253
Maule	549
Biobio	1.214
Araucanía	245
Los Ríos	157
Los Lagos	472
Aysén	106
Magallanes	125
<b>Total</b>	<b>12.689</b>

Fonte: Elaboração própria com base em IMPACTA, 2019, p. 18.

A busca pela contabilização e caracterização das pessoas em situação de rua no Chile é relativamente recente. O primeiro censo foi realizado em 2005 e o segundo, e último, em 2011. Em 2005, foi registrada uma população de 7.254 pessoas e no de 2011, 12.255. Em 2016, o

<sup>8</sup> Trecho original: “[...] quienes carecen de residencia fija y pernoctan en lugares públicos, que no poseen las características básicas de una vivienda a pesar de que cumplan con tal función”.

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://www.uchile.cl/portal/presentacion/rectoria/148061/los-16-grupos-considerados-para-el-mapa-de-vulnerabilidad-del-gobierno>>. Acesso em: 04 set. 2020.

“Anexo Calle” (Anexo Rua), pertencente ao “Registro Social de Hogares (RSH)” (Registro Social de Lares) registrou cerca de 10.610 pessoas em situação de rua (IMPACTA, 2019, p. 16). Mais recentemente, o MDS em seu “Informe de Desarrollo Social” publicado em 2018 comunicou a existência de 12.860 pessoas em situação de rua (CHILE, 2018, p. 81). A organização “Hogar de Cristo” informa ter atendido 15.767 pessoas em situação de rua durante o ano de 2019 em seus 97 programas sociais<sup>10</sup>.

Os dados são divergentes devido a uma série de fatores como a baixa periodicidade na qual os dados são coletados, dificuldade de se quantificar uma população que está em constante mobilidade territorial, a dificuldade de acesso administrativo aos dados dessas pessoas, pois grande parte não possui documentação, não aparece em registros eleitorais e possui um acesso limitado a serviços de saúde e assistência (IMPACTA, 2019, p. 16). Os próprios obstáculos presentes na caracterização destas pessoas já indicam sua invisibilização social e o alto grau de vulnerabilidade no qual se encontram.

O período de permanência na rua corresponde a uma média de 5,8 anos e a média de idade das pessoas que se encontram nessa situação é de 44 anos, sendo que 40,0% não completou a educação básica (IMPACTA, 2019, p. 2). A população masculina é predominante com relação à feminina. Os homens compõem 84,3% deste contingente, enquanto as mulheres, 15,7% (CHILE, 2018, p. 82).

Dentre as principais causas apontadas pelas pessoas em situação de rua para se encontrarem nessa condição estão problemas familiares (36,9%), consumo de álcool (15,5%) e problemas econômicos (13,8%) (CHILE, 2011, p. 59). Os problemas familiares geralmente envolvem a ruptura por meio da expulsão daquele indivíduo devido a algum ato cometido por ele (ela), separação/divórcio, morte de algum familiar ou o sofrimento de maus-tratos por parte de algum parente (CHILE, 2011, p. 61).

Os motivos que levam uma pessoa à situação de rua devem ser entendidos como resultado de um processo gradual, encadeado e recorrente. Podem ser observados eventos marcantes na trajetória das pessoas em situação de rua tanto no início da vida como na fase adulta que acabam contribuindo para que elas se tornem mais vulneráveis, como traumas e abusos sofridos na infância, os pais ou responsáveis terem sido presos e possuírem problemas com drogas. Quando adultas, são observados outros eventos como a perda de um ente querido, separação, desemprego etc. (CHILE, 2011, p. 61-62). Os dados mostram que a situação de rua

---

<sup>10</sup> HOGAR DE CRISTO. 2019. Disponível em: <[https://www.hogardecristo.cl/lineas\\_de\\_accion/personas-en-situacion-de-calle/](https://www.hogardecristo.cl/lineas_de_accion/personas-en-situacion-de-calle/)>. Acesso em: 10 set. 2020.



é um processo. Esta constitui o último estágio de uma trajetória que na maioria dos casos se inicia com uma idade muito jovem e na qual se inserem experiências de dor, ruptura, maltrato, pobreza e perdas (CHILE, 2011, p. 65).

Após a ida para a rua, as pessoas geralmente passam a viver sozinhas (54,0%), enfraquecendo o vínculo que possuem com seu núcleo familiar, podendo até mesmo perdê-lo. Já as que vão para as ruas acompanhadas de algum membro de sua família, costumam não procurar abrigos para evitar sua separação<sup>11</sup> (CHILE, 2011, p. 63).

O nível de escolaridade dessas pessoas também é inferior à média nacional, fator que contribui com maiores taxas de desemprego neste grupo e o desenvolvimento de atividades laborais mais precarizadas e de baixa remuneração (CHILE, 2011, p. 73). Apesar das dificuldades envolvendo o mercado de trabalho, 69,0% das pessoas em situação de rua declararam exercer alguma atividade geradora de renda e 75,0% dessa população é economicamente ativa (CHILE, 2011, p. 80). Dentre as atividades exercidas, destacam-se a venda ambulante, serviços de limpeza, cuidado de carros estacionados e coleta de materiais recicláveis, porém as atividades variam de acordo com a região estudada (CHILE, 2011, p. 82). A renda mensal obtida geralmente é inferior a um salário mínimo, o que dificulta a saída da condição de rua. (CHILE, 2011, p. 88).

Com respeito à saúde, a proporção de pessoas em situação de rua que possui algum tipo de problema relacionado à saúde mental (16,6%) é maior do que a média geral da população, sendo necessário que os serviços de saúde estejam preparados para atender esse tipo de demanda (CHILE, 2011, p. 80). Outros problemas de saúde também se apresentam, sendo os mais comuns aqueles relacionados ao consumo abusivo de álcool e drogas, úlceras varicosas, epilepsia, diabetes, esquizofrenia, tuberculose, câncer e Infecções Sexualmente Transmissíveis (ISTs) (CHILE, 2011, p. 101).

As condições de acesso à saúde e educação estão relacionadas ao ativo “capital humano”. Um acesso precário a essas condições faz com que se aumente o grau de vulnerabilidade das pessoas em situação de rua. O Chile, por meio do MDS, possui um entendimento de que a situação de rua se configura como um cenário que leva à deterioração física e mental das pessoas e reconhece que há barreiras de acesso delas aos serviços de assistência e de saúde disponíveis (CHILE, 2011, p. 105).

---

<sup>11</sup> É comum a separação de homens e mulheres (casais) e de pais e filhos, sendo cada membro encaminhado para um abrigo específico.

#### 4.1 Trajetória das políticas para pessoas em situação de rua no Chile

A preocupação social com respeito à situação de rua surgiu no Chile no início do século XX (CHILE, 2011, p. 65). O aumento das taxas de desemprego no começo deste século contribuiu com a elevação da quantidade de pessoas em situação de rua no país, passando a haver uma exigência de uma resposta por parte do poder público (SAAVEDRA, 2016, p. 5). Em 1928, houve a criação de alguns órgãos voltados para crianças em situação de vulnerabilidade como a “Dirección General de Protección de Menores”, “Tribunales de Menores” e outros estabelecimentos de assistência (SILVA, 2016, p. 28). No entanto, tanto adultos como crianças eram assistidos quase que exclusivamente por organizações religiosas:

Em nosso País, até o século passado era mínimo o conhecimento que se tinha sobre o fenômeno da situação de rua. A primeira intervenção com este grupo da população se remonta ao século XIX, no qual os principais protagonistas eram a Igreja e particulares, situação que se manteve até o princípio do século XX (CRUZ, 2014, p. 5, tradução nossa)<sup>12</sup>.

Uma das organizações religiosas pioneiras neste tipo de atendimento foi a “Hogar de Cristo” (Lar de Cristo) que iniciou suas ações em 1944 com a distribuição de “pan, techo y abrigo” (pão, teto e abrigo), ampliando seus serviços ao longo do tempo, chegando a contar com 474 obras que estão distribuídas em todo o território nacional chileno, e que atendem por volta de 21 mil pessoas em situação de vulnerabilidade, dentre elas, as que se encontram nas ruas (SILVA, 2016, p. 25). Os programas desenvolvidos pela “Hogar de Cristo” voltados para o atendimento à população em situação de rua são pertencentes à “Fundación Paréntesis”, abrangendo o consumo problemático de álcool e drogas; a inclusão das pessoas em situação de rua; inserção laboral e educativa; cuidado e inserção de idosos; programas de proteção para crianças e adolescentes, dentre outros (SILVA, 2016, p. 25).

Outras organizações da sociedade civil são responsáveis pelo atendimento às pessoas em situação de rua como a “Fundación Gente de la Calle” (criada em 1994), “Fundación Cristo Vive” (criada em 1990), “Corporación Nuestra Casa” (criada em 2000), “Fundación Moviliza” (criada em 2005), “Programa de la Calle Hogar de Cristo de San Bernardo”, “Cristo de la Calle San Ramón” e “Programa de la Calle Puente Alto” (criado em 2006) (SILVA, 2016, p. 27).

---

<sup>12</sup> Trecho original: “En nuestro País, hasta el siglo pasado era mínimo el conocimiento que se tenía del fenómeno de situación de calle. La primera intervención con las este grupo de la población se remonta al siglo XIX, donde los principales protagonistas eran la Iglesia y particulares, situación que se mantuvo hasta principios del siglo XX”.

Todas essas entidades compõem a “Red Calle” (Rede Rua), responsável por conectá-las por meio de ações voltadas para a população em situação de rua (SILVA, 2016, p. 27).

Para além da esfera da igreja e das demais organizações sociais que prestavam assistência a essa população, o tratamento concedido pelo governo chileno até meados do século XX às pessoas em situação de rua era majoritariamente relacionado à repressão e reclusão forçada (previstas pelo Código Penal da época), exceto no caso dos idosos e crianças que poderiam ser encaminhados para asilos e orfanatos (SAAVEDRA, 2016, p. 6; SILVA, 2016, p. 27-28).

A partir da década de 1970, mesmo havendo uma piora nas condições sociais e diminuição da qualidade de vida devido à diminuição da função de proteção social do Estado, não houve iniciativa de criação de uma política voltada para as pessoas em situação de rua. Embora esse contingente estivesse crescendo em também em decorrência do contexto de crise socioeconômica daquele momento, houve a permanência e até mesmo recrudescimento da repressão às pessoas que ocupavam os locais públicos para obter algum tipo de recurso para a sobrevivência (SAAVEDRA, 2016, p. 7). As organizações sociais continuaram a exercer um papel preponderante durante esse período, com as hospedarias e albergues da “Fundación Hogar de Cristo” tendo atendido, em média, 2.400 pessoas durante os anos 1970, tendo aumentado esse número para 10.300 em 1982 (SAAVEDRA, 2016, p. 7).

O fim da ditadura em 1990 não trouxe mudanças substanciais no âmbito das políticas para pessoas em situação de rua. O Estado manteve a orientação econômica de natureza neoliberal, evitando o intervencionismo e, portanto, as organizações sociais permaneceram com a responsabilidade de atender essa população (SAAVEDRA, 2016, p. 8).

Foi na gestão Lagos (2000-2006), a partir das reivindicações da “Red Calle”, que houve uma iniciativa oficial por parte do governo chileno para elaborar um programa voltado às pessoas em situação de rua. Ocorreu a incorporação do “Programa de Apoyo a Personas en la Calle” ao “Chile Solidario” em 2006, assim como foram realizados os Cadastros das Pessoas em Situação de Rua em 2005 e em 2011 (SILVA, 2016, p. 28). Desde 2003, a Rede já vinha demandando ações do governo quanto a essa população, tendo organizado atos públicos e assembleias nacionais em torno destas pautas (NEIRA, 2011, p. 2).

No ano de 2011, teve início a elaboração da primeira política nacional de rua, denominada “Plan Nacional de Calle” (Plano Nacional de Rua). Este plano trazia o desenho de uma política pública para pessoas em situação de rua, apresentando as dimensões de prevenção, proteção, promoção e inclusão social (SILVA, 2016, p. 28). Para que o programa fosse implementado, houve a realização de encontros regionais e nacionais para a discussão da

temática, o que levou à construção do Segundo Cadastro Nacional naquele ano e à criação da “Oficina Nacional de Calle” (Escritório Nacional de Rua) com o propósito de reunir grupos de profissionais responsáveis pelo planejamento de novos programas (SILVA, 2016, p. 28).

Neste ano também houve a implementação do “Plan Invierno” (Plano Inverno) que prevê medidas especiais de acolhimento às pessoas em situação de rua durante o período de baixas temperaturas, no qual há ocorrência de maior mortalidade dessa população. As ações deste plano preveem a oferta de alojamento, alimentação e abrigo por meio da coordenação entre diferentes setores governamentais (SILVA, 2016, p. 28). Posteriormente, o Plano Inverno passou a fazer parte do programa “Noche Digna” (Noite Digna), criado no mesmo ano com uma proposta mais abrangente do que a do Plano Inverno que visava ao atendimento apenas durante um período específico (SILVA, 2016, p. 28).

O programa “Noche Digna” conta com uma rede de equipamentos denominados “Centros para la Superación” (Centros para a Superação) que, como o próprio nome indica, possui como objetivo apresentar alternativas para a saída da situação de rua. Esses centros funcionam durante o ano todo e oferecem alojamentos e serviços que propiciam algumas ferramentas e oportunidades para as pessoas em situação de rua (SILVA, 2016, p. 28).

Entre os anos de 2011 e 2013, outros programas foram elaborados, como o “Programa de Apoyo a Niños y Niñas Adolescentes en Situación de Calle” (2011), “Piloto de Salud Mental para Personas en Situación de Calle” (2011) e “Programa de Apoyo a Adultos en Situación de Calle” (2012). Estes programas visavam ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua, à construção de um modelo de política que levasse em consideração a saúde mental dessa população e à ampliação da assistência aos adultos, grupo com maior presença nas ruas.

Em 2013, sob o marco do “Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades”, o artigo 3 do Decreto 29/2013 do MDS estabeleceu a definição de pessoa em situação de rua que passou a servir como base para a elaboração das políticas voltadas para este público:

[...] pessoas e/ou famílias que carecem de residência fixa e que pernoitam em lugares públicos ou privados que não possuem as características básicas de uma moradia, ainda que cumpram essa função (não se incluem acampamentos). Igualmente, aquelas pessoas que, possuindo uma reconhecida trajetória de situação de rua, segundo determine o executor do programa responsável, recebem alojamento temporal ou por períodos significativos, concedido por instituições que lhes fornecem apoio biopsicossocial (CHILE, 2013, tradução nossa)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Trecho original: “[...] personas y/o familias que carecen de residencia fija y que pernoctan en lugares públicos o privados que no tienen las características básicas de una vivienda, aunque cumplan esa función (no incluye

Outra mudança trazida pela implementação deste subsistema foi a incorporação de um acompanhamento sociolaboral e psicossocial ao participante do “Programa Calle”, além do acesso a alguns tipos de transferência de renda monetárias condicionadas e não condicionadas (CHILE, 2016, p. 31).

O Quadro auxilia na compreensão da trajetória das políticas para pessoas em situação de rua no Chile.

**Tabela 3 - Trajetória das políticas para Pessoas em Situação de Rua no Chile (1990 – 2016)**

Ano	Medida
1990	Decreto nº 18.899 de 1990 - Estabelece a criação do Ministério de Planificação e Cooperação do Chile (MIDEPLAN).
1998	A mendicância e a "vadiagem" deixam de ser consideradas um delito no Código Penal chileno.
2005	Realização do I Cadastro Nacional.
2008	Elaboração do “Programa de Tratamiento para personas en situación de calle con consumo problemático de alcohol y drogas”.
2011	Elaboração do “Plan Nacional de Calle” e criação da “Oficina Nacional de Calle”.
	Realização do II Cadastro Nacional.
	Implementação do “Plan Invierno” (Plano Inverno)
	Implementação do Programa Noche Digna (Programa Noite Digna).
	“Programa de Apoyo a Niños y Niñas Adolescentes en Situación de Calle”, “Piloto de Salud Mental para Personas en Situación de Calle”.
2012	“Programa de Apoyo a Adultos en Situación de Calle” e expansão do “Programa de Tratamiento para personas en situación de calle con consumo problemático de alcohol y drogas”.
2014	Apresentação da “Política Nacional de Calle”.
2016	Início do "Registro Social de Calle" para a caracterização e identificação permanente das pessoas em situação de rua.

Fonte: Elaboração própria.

campamentos). Asimismo, aquellas personas que, de conformidad con una reconocida trayectoria de situación de calle, según determine el ejecutor del programa eje, reciben alojamiento temporal o por periodos significativos, provisto por instituciones que les brindan apoyo biopsicosocial”.

Atualmente, as políticas para pessoas em situação de rua no Chile são resultado de parcerias público-privadas, nas quais o governo faz o repasse de recursos para organizações sociais privadas para que estas sigam as diretrizes estabelecidas pela política nacional:

Hoje existem diferentes entidades particulares preocupadas com as pessoas em situação de rua. Em sua maioria fundações ou ONGs. O governo conta com um escritório nacional de rua, a partir do qual são repassados recursos a estas instituições para que se responsabilizem por dispositivos que permitam o fornecimento de algum tipo de assistência às PSC [pessoas em situação de rua]. Além de programas governamentais que se preocupam com aqueles que tentam superar esta situação (SILVA, 2016, p. 57, tradução nossa)<sup>14</sup>.

As organizações da sociedade civil são vistas como catalisadoras de processos que levam as políticas públicas a acolherem novas realidades sociais que requerem apoio estatal para serem resolvidas (CHILE, 2011, p. 106).

Para exemplificar, a “Fundación Hogar de Cristo” e a “Fundación Paréntesis” fazem parte do Registro Social de Donatários, ou seja, são elegíveis para receber os repasses de recursos governamentais para a execução de seus projetos. Ambas possuem atuação na região Metropolitana de Santiago (RMS), na qual há maior contingente de pessoas em situação de rua.

Outro programa que busca estimular iniciativas relacionadas ao âmbito privado é o “Yo Emprendo Semilla” que, embora não voltado diretamente para as pessoas em situação de rua, acaba atendendo uma parte desse grupo, pois se destina aos participantes dos subsistemas de proteção social (“Seguridades y Oportunidades” e “Chile Solidario”). O Programa concede apoio e financiamento para a elaboração de um plano de negócios de um micro empreendimento, com o acompanhamento durante a implementação e consultorias para pessoas maiores de dezoito anos, que se encontrem dentro dos segmentos mais vulneráveis segundo o “Registro Social de Hogares” (RSH) ou pertençam ao “Subsistema de Seguridades y Oportunidades”<sup>15</sup>. Desde seu início, em 2002, até o ano de 2018, o Programa atendeu 880

---

<sup>14</sup> Trecho original: Hoy existen diferentes entidades particulares preocupadas por las personas en situación de calle. En su mayoría fundaciones u ONGs. El gobierno cuenta con una oficina nacional de calle, desde la que se entregan recursos a estas instituciones para que se hagan cargo de dispositivos que permiten brindar algún tipo de asistencia a las PSC. Además de programas gubernamentales que se preocupan por quienes intentan superar su situación. Todas las políticas, públicas y particulares, que enfrentan el tema, ponen a las PSC como objeto de mejora, y, por lo tanto, es novedoso comenzar a considerar al barrio como parte de la problemática.

<sup>15</sup> CHILE. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). **Portal do programa “Yo Emprendo Semilla”**. 2020. Disponível em: <<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/9341-programa-yo-emprendo-semilla>>. Acesso em: 26 set. 2020.

pessoas em situação de rua em todo o país e, na Região Metropolitana de Santiago, apenas em 2018, o número de beneficiados correspondeu a 70<sup>16</sup>.

Apesar das políticas e iniciativas citadas, de acordo com Yáñez e Mendoza (2010), o discurso dominante com respeito às pessoas em situação de rua no país ainda se concentra em uma culpabilização do indivíduo por sua situação, na qual sua desvinculação com a rede social e familiar impede o acesso a programas e organizações governamentais. As autoras também afirmam que homens e mulheres que vivem nas ruas com idade entre 30 e 49 anos não são alvos prioritários das políticas sociais do país, que buscam focar em crianças, jovens, mulheres responsáveis pelo sustento de seus lares sozinhas e idosos. Permanece, assim, a lógica de que as políticas de proteção social devem ser voltadas apenas para os incapazes para o trabalho ou que possuem o acesso a ele dificultado, não se levando em consideração outros fatores como a precarização do trabalho e a conjuntura de desemprego crescente.

Além disso, há dificuldades de articulação das iniciativas nacionais existentes para as pessoas em situação de rua, pois, embora elas tenham essa população como público-alvo, respondem a ordenamentos jurídicos e políticos diferentes. Por exemplo, tanto o “Programa Calle” como o “Noche Digna” foram criados pelo MDS, porém, outros planos elaborados pelo “Ministério de la Salud” e o “Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación de consumo de drogas y alcohol” (SENDA) seguem orientações distintas, o que dificulta a complementaridade das ações tomadas por cada órgão competente (SAAVEDRA, 2016, p. 17).

## 4.2 Programa Calle

O “Programa Calle”, destinado às pessoas em situação de rua, se encontra inserido no “Subsistema Chile Seguridades y Oportunidades” que faz parte do Sistema de Proteção Social do Ministério de Desenvolvimento Social.

A Lei n. 20.595 rege o subsistema “Chile Seguridades y Oportunidades”, concedendo apoio integral e contínuo às pessoas em situação de rua e lares mais vulneráveis, por meio de ações coordenadas de acompanhamento, acesso a serviços e outorga de prestações sociais (abonos e transferências monetárias). Este subsistema engloba quatro programas que possuem metodologias de acompanhamento próprias para diferentes tipos de vulnerabilidade enfrentados pelas famílias vulneráveis e pessoas em situação de rua: “Programa Calle”, “Programa Familias”, “Programa Vínculos” e “Programa Abriendo Caminos”.

---

<sup>16</sup> Portal: Sociedad Anónima Acciones de todos. Disponível em: <<http://sociedadanonima.cl/taller-emprendimiento-personas-situacion-calle-ha-cambiado-la-vida-880-personas/>>. Acesso em: 24 set. 2020.

A incorporação do “Programa Calle” ao subsistema de proteção social é considerado algo relevante do ponto de vista ético e social, pois garante o acesso das pessoas em situação de rua a benefícios que anteriormente não conseguiriam obter por não estarem previstos pela lei. Além disso, a institucionalização do programa confere maior garantia de sua continuidade por meio do provisionamento de recursos no orçamento nacional (IMPACTA, 2018, p. 57).

O Programa Calle tem como objetivo tratar do problema da exclusão e da vulnerabilidade que as pessoas adultas em situação de rua sofrem, contribuindo com a melhora de sua condição de vida e a superação dessa situação por meio de alternativas de proteção e seguridade, desenvolvimento de suas capacidades e aumento de recursos psicossociais e sociolaborais (CHILE, 2015). Este programa é executado indistintamente por municipalidades, Governanças Provinciais e ONGs. Sua administração e assistência técnica está a cargo do MDS.

O foco do programa se dá no acompanhamento especializado para pessoas em situação de rua. Para que isso ocorra, cada pessoa recebe apoio de uma equipe profissional multidisciplinar (assistentes sociais, psicólogos, entre outros) que, em conjunto, realizam um diagnóstico integral e iniciam um processo de acompanhamento psicossocial ao indivíduo (CHILE, 2020). Durante a realização do procedimento conhecido como “diagnóstico”, os profissionais procuram identificar quais são as capacidades, necessidades e recursos de cada pessoa em situação de rua. A partir do diagnóstico, define-se a etapa conhecida como “acompanhamento” que pode se estender por 24 meses (dois anos). O objetivo do acompanhamento é apoiar essas pessoas nas seguintes áreas: saúde; vinculação; moradia e entorno; renda; educação; trabalho e seguridade social (CHILE, 2020).

Dentre as pessoas em situação de rua, este programa centra-se naquelas que são maiores de idade (acima dos 18 anos), subdividindo-as em duas categorias: aquelas que não possuem residência fixa, pernoitando em lugares públicos ou privados que não têm as características básicas de uma moradia, ainda que cumpram essa função; aquelas que possuem uma trajetória reconhecida de situação de rua, e que estejam, no momento do atendimento realizado pelos profissionais, em um alojamento temporário provido por instituições que dão apoio a essa população (CHILE, 2015). Para que uma determinada pessoa seja contemplada por este programa, é necessário que um dos profissionais da “Secretaria Regional Ministerial de Desarrollo Social” (SEREMI) a identifique como pertencente a uma das categorias mencionadas anteriormente e a convide a participar do programa (CHILE, 2020).

O Programa Calle se dispõe a oferecer os seguintes benefícios aos seus participantes: apoio que considere os direitos, opiniões, interesses e potencialidades; acompanhamento psicossocial profissional personalizado; assessoria sociolaboral para a promoção de



competências de empregabilidade e apoio à busca de emprego ou melhora da atividade laboral já exercida; acesso a serviços e prestações, por meio da entrega de “bonos<sup>17</sup>” e transferências monetárias segundo o cumprimento dos requisitos de acesso estabelecidos na Lei nº 20.595.

O Quadro sintetiza os componentes operacionais principais do “Programa Calle” e quais são suas respectivas atribuições:

**Tabela 4 Componentes e atividades “Programa Calle”**

Componentes	Atividades
"Eje" (Eixo)	Diagnóstico, acompanhamento e avaliação
Acompanhamento psicossocial	Plano de Desenvolvimento, execução, consolidação, egresso
Acompanhamento sócio laboral	Elaboração do plano profissional, gestão sócio laboral, inclusão laboral, egresso
Oferta de serviços e prestações	Levantamento da demanda, fluxo de informação, gestão local
Transferências monetárias	Processos de pagamento de abonos e transferências monetárias

Fonte: Elaboração própria com base em Impacta (2018).

Em suma, o Eixo do programa é responsável pelo acompanhamento das medidas voltadas para os participantes a fim de verificar se elas estão sendo efetivas. O atendimento psicológico e orientação laboral correspondem ao planejamento construído conjuntamente entre pessoas em situação de rua e profissionais para a superação dessa condição. Também é realizado o estudo da demanda pelos serviços prestados pelo programa e quais locais são mais sensíveis, por isso o componente “oferta de serviços e prestações” se faz necessário. O último componente é o das transferências monetárias que são realizadas de acordo com os objetivos estabelecidos. Estas são, basicamente, o “Bono de Protección”, recebido por todos os usuários do subsistema; a “Transferencia Monetaria Base”, havendo também outras transferências semelhantes, no entanto, são poucas as pessoas preenchem todos os requisitos exigidos para acessá-las; e há também algumas transferências monetárias anuais, concedidas em períodos específicos (GONZÁLEZ, 2018, p. 110).

A intervenção proposta pelo “Programa Calle” tem uma duração que varia de 12 a 24 meses e preza pela integração de todos os componentes com o objetivo de acompanhar a pessoa na superação da situação de rua, ou seja, a política “busca uma mudança focada no indivíduo”

<sup>17</sup> Bono - “Título de renda fixa emitido por una empresa privada o por una institución pública” (RAE - <https://dle.rae.es/?id=5raHxcs>). Neste trabalho, encontra-se traduzido como “abono”.

(SAAVEDRA, 2016, p. 19). Desse modo, o que se espera do Programa é que ele consiga fazer com que cada um(a) reconheça suas capacidades e habilidades para satisfazer suas próprias necessidades por meio das habilidades desenvolvidas durante esses meses (SAAVEDRA, 2016, p. 19).

De acordo com o Informe dirigido por González (2018, p. 50), em 2014, o Programa Calle atingiu 17,95% da população em situação de rua do país. No entanto, o próprio documento relata a dificuldade de se estabelecer indicadores de cobertura, sendo esse dado, portanto, apenas uma aproximação que indica que o número de beneficiários do programa ainda é insuficiente para o enfrentamento do problema. Também não há informações precisas sobre a quantidade de participantes do programa que logrou superar a situação de rua para que seja possível avaliar se ele está cumprindo com os objetivos propostos.

### **4.3 Programa Noche Digna**

O “Programa Noche Digna” (Programa Noite Digna) teve seu início em 2011, paralelamente ao lançamento do “Segundo Catastro de Personas en Situación de Calle”. Sua criação é uma resposta do Estado à necessidade de dar alternativas de alojamento às pessoas em situação de rua em períodos de baixas temperaturas. Presta serviços por meio de seus componentes: o “Plan Invierno” (Plano Inverno) e os “Centros para la Superación” (Centros para Superação) (CHILE, 2015).

O “Noche Digna” é coordenado pela “Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social”, tendo como objetivo “contribuir com o desenvolvimento humano, econômico e social do Chile, atingindo maiores níveis de inclusão social” e fornecer “proteção e serviços sociais básicos a pessoas em situação de rua, ao mesmo tempo orientando-as quanto a oportunidades para a superação de sua situação” (CHILE, 2020).

O “Noche Digna” se diferencia do “Calle” principalmente com respeito à duração da intervenção sobre a população em situação de rua, pois o primeiro prevê ações de caráter mais imediato, enquanto o segundo propõe um acompanhamento mais duradouro da trajetória da pessoa em situação de rua (SAAVEDRA, 2016, p. 21).

O “Plan Invierno” ou Plano Inverno faz parte do “Noche Digna” e é um dos componentes que possui maior abrangência à população em situação de rua. Tem como objetivo geral a provisão de abrigo, alojamento, alimentação, atenção básica de saúde e serviços de higiene pessoal durante os períodos de baixas temperaturas e com maior incidência de chuvas (CHILE, 2020). De acordo com o Registro Nacional de Pessoas em Situação de Rua, 70,9%

dessa população declarou que teve acesso a alojamentos em albergues, alimentação gratuita, cobertores e roupas de frio em períodos de baixas temperaturas (CHILE, 2018, p. 84).

O “Fono Calle” é um subcomponente do Plano Inverno, estando ativo durante os meses de junho a dezembro de cada ano. Por meio deste telefone, é possível a realização de chamadas para solicitar o acolhimento de pessoas que se encontram em situação de risco, especialmente durante períodos de baixas temperaturas. As chamadas são administradas pelas organizações sociais correspondentes ao território de origem da ligação, sendo responsáveis por oferecer assistência à pessoa. Dependendo da gravidade da situação, outros órgãos são acionados, como os carabineiros e a seguridade cidadã. Os graus de risco são divididos em quatro níveis de alerta classificados por cores, sendo “verde” (menos grave), passando por amarelo, laranja e vermelho (mais grave) (CHILE, 2018, p. 9).

Outros subcomponentes fazem parte do “Plan Invierno”, como as “Rutas Sociales” (ou “Rutas Calle”), “Rutas Médicas” e “Sobrecupos”. Os “Sobrecupos” são camas adicionais instaladas em albergues já existentes. As “Rutas Sociales” são formadas por equipes móveis orientadas a atender pessoas nas próprias ruas, distribuindo alimentação, cobertores e produtos de higiene. Já as “Rutas Médicas” consistem em equipes médicas que prestam atendimento nas vias públicas das regiões com maiores quantidades de pessoas em situação de rua (SAAVEDRA, 2016, p. 22).

Também faz parte do “Noche Digna” o “Código Azul”, uma estratégia implementada a partir de 2018 para complementar o “Plan Invierno”. O “Código Azul” consiste na instalação de refúgios e operativos de rua (CHILE, 2018, p. 86). Para a implementação dessa estratégia foi incluída a participação de 4 Intendências, 21 municípios e 18 instituições públicas e privadas, entre elas a “Dirección Meteorológica” (Direção Meteorológica), “Oficina Nacional de Emergencia” (ONEMI), Exército do Chile, “Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas” (JUNAEB) e “Dirección de Presupuestos de Chile” (DIPRES).

O programa “Noche Digna” possui uma rede de equipamentos voltados para o atendimento das pessoas em situação de rua, denominados “Centros para la Superación” (Centros para a Superação). Esses centros, criados em 2012 como um complemento ao “Plan Invierno”, são compostos por uma série de dispositivos interligados que buscam atuar na superação da situação de rua. Nesses centros encontra-se uma rede de programas, serviços e prestações públicas e privadas em um espaço com maior seguridade e garantia de padrões mínimos de bem-estar (CHILE, 2020).

A dimensão de “rede” foi ampliada em 2017, tendo sido estabelecido o “Modelo en Red” que busca aprofundar os vínculos existentes entre os centros com a elaboração de uma

rede de programas, serviços e prestações públicas e privadas em espaços que garantam padrões mínimos de bem-estar (CHILE, 2020). O objetivo geral desse modelo é o de ampliar o acesso das pessoas em situação de rua a alojamentos temporários e serviços básicos, possibilitando seu ingresso à rede de proteção social (CHILE, 2020).

Os centros possuem três subcomponentes: serviços de alimentação; serviços básicos e alojamento; e orientação. Com respeito à alimentação, os centros possuem uma cozinha para a preparação de alimentos ou há o fornecimento direto de refeições (café da manhã, almoço e/ou jantar). Os serviços básicos e alojamento compreendem locais voltados para a higiene íntima, duchas, área para a lavagem de roupas, espaços comuns e infraestrutura para o pernoite. A orientação é realizada durante a estadia da pessoa no centro, na qual é prevista a elaboração de um “Plan de Trabajo” (Plano de Trabalho) com as metas e oportunidades que o participante pode traçar em conjunto com a equipe responsável pelo centro para buscar uma melhora de sua condição. De acordo com essas metas, deve haver um direcionamento dessa pessoa para serviços, instituições e programas sociais (CHILE, 2020).

Existem determinadas tipologias estabelecidas para os centros que devem ser conhecidas: “Centros de Día” (Centros Dia); “Hospederías Noche Digna” (Hospedarias Noite Digna); “Residencias para la Superación” (Residências para a Superação); “Casa Compartida” (Casa Compartilhada); “Casa Compartida Especializada para personas en situación de discapacidad” (Casa Compartilhada Especializada para pessoas com deficiência); “Centros de Referencia” (Centros de Referência).

Em 2014, o total de pessoas atendidas pelos equipamentos do Plano Inverno foi de 13.678 e, pelos Centros para Superação, 925, totalizando 14.603 atendimentos (CHILE, 2015, p. 14).

#### **4.4 Programa de Tratamiento para personas en situación de calle con consumo problemático de alcohol y drogas (SENDA)**

O “Programa de Tratamiento para personas en situación de calle con consumo problemático de alcohol y drogas” foi criado no âmbito do “Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol” (SENDA), pertencente ao “Ministerio del Interior y Seguridad Publica”. Teve início em 2008 como projeto piloto em três localidades: Valparaíso, Metropolitana e Biobío. A partir de 2012, o Programa foi expandido para outras regiões, aumentando significativamente sua cobertura. Em 2019, ele se encontrava

presente em 12 das 16 regiões do país, com um total de 15 equipes de tratamento (SENDA, 2019).

Os participantes que aderem ao Programa de Tratamento utilizam como substância principal o álcool (59%) e a pasta base (41%). Possuem por volta de 44 anos de idade, sendo 95% homens e 5% mulheres. É interessante notar que do total de egressos no ano de 2016, 48% correspondeu à alta terapêutica (HOGAR DE CRISTO, 2017). Em 2017, o Programa atendeu 416 casos, por intermédio de 14 centros conveniados, além de ter consolidado seu trabalho interinstitucional com o MDS, especificamente com os Programas “Noche Digna” e “Calle” (SENDA, 2018, p. 16).

Os objetivos propostos são de proporcionar tratamento aos adultos em situação de rua que apresentam um consumo problemático de álcool e/ou drogas; apoiar e fortalecer a motivação para a mudança; propiciar a problematização dos fatores que facilitam e mantêm o consumo; diminuir as consequências negativas do consumo; reduzir comportamentos de risco; fortalecer fatores protetores que permitam um processo de mudança; fortalecer estratégias de prevenção de recaídas; apoiar o desenvolvimento de habilidades sociais; apoiar o processo de integração social; e orientar a mudança de estilo de vida (CHILE, 2019).

A modalidade de intervenção do Programa é denominada “Plan Ambulatorio Comunitario” que busca atender as necessidades específicas desta população, respeitando suas particularidades e características para adequar expectativas, objetivos e metas ao tratamento proposto. Essa modalidade tem como foco a manutenção de uma relação próxima com as equipes de intervenção psicossocial do MDS; ida ao local no qual as pessoas em situação de rua se encontram; apoio clínico e farmacológico; fortalecimento sócio-ocupacional; e abordagem psiquiátrica (CHILE, 2019).

Procura-se estabelecer um vínculo terapêutico seguro entre as pessoas em situação de rua e as equipes de atendimento que as abordam, podendo essa abordagem ser na via pública ou nos equipamentos nos quais ocorrem o pernoite (albergues, hospedarias, centros etc.). À medida em que os profissionais conseguem adquirir a confiança por parte do público-alvo, são feitas intervenções que abordam as complicações do consumo problemático, iniciando-se um processo de acompanhamento que tem duração mínima de oito meses (SENDA, 2019).

#### 4.5 Registro Nacional de Pessoas em Situação de Rua

O “Registro Nacional de Personas en Situación de Calle” (Registro Nacional de Personas en Situación de Calle) é um sistema de informação criado para o acompanhamento de dados referentes a pessoas em situação de rua. Este registro é considerado a “porta de entrada para pessoas em situação de rua no Sistema de Proteção Social do Estado” (CHILE, 2016, p. 1, tradução nossa) e foi criado em 2016 como um anexo ao “Registro Social de Hogares” (RSH). Tem como objetivo identificar, quantificar e caracterizar as pessoas em situação de rua em todo o país para que sejam elaborados programas sociais voltados para essa população e para que estes sejam avaliados e acompanhados.

Os municípios são os entes responsáveis pela realização do registro das pessoas, podendo ser apoiados por organizações da sociedade civil (CHILE, 2016, p. 5). Ao contrário do cadastro, o registro permite um processo de atualização permanente, facilita a incorporação das pessoas em situação de rua ao “Sistema Intersectorial de Protección Social” (Sistema Intersetorial de Proteção Social), propicia o monitoramento e acompanhamento da trajetória dessas pessoas e permite maior acesso ao conjunto de serviços prestados pelo Estado chileno (CHILE, 2016, p. 6). Por exemplo, a inclusão dessas pessoas no Registro permite com que os idosos em situação de rua e que possuem mais de 65 anos tenham acesso a benefícios como a “Pensión Básica Solidaria de Vejez” (Pensão Básica Solidária para Idosos) que garante o recebimento de um valor monetário mínimo àqueles que não possuem direito à pensão estabelecida por algum regime provisional<sup>18</sup>.

O Registro é considerado um instrumento confiável, permitindo assim a construção de uma política pública que se orienta não apenas por dados estatísticos, mas também pela trajetória de vida das pessoas, promovendo uma intervenção mais acurada em termos psicossociais e laborais (CHILE, 2017). Os dados obtidos por meio do Registro dizem respeito à identificação da pessoa em situação de rua e de sua família, sua localização, sua experiência de rua, suas estratégias de subsistência, suas condições de saúde, qual apoio institucional ela busca, qual é seu acesso a benefícios e quais são seus vínculos sociais (CHILE, 2018, p. 81).

De acordo com o Registro, 56,4% das pessoas em situação de rua declararam terem tido acesso a algum serviço público entre junho de 2017 e junho de 2018. Esses serviços incluem atenção médica/psicológica/psiquiátrica, acesso gratuito a medicamentos, reabilitação quanto

---

<sup>18</sup> Esta pensão é regulamentada pelo “Instituto de Previsión Social” (IPS).

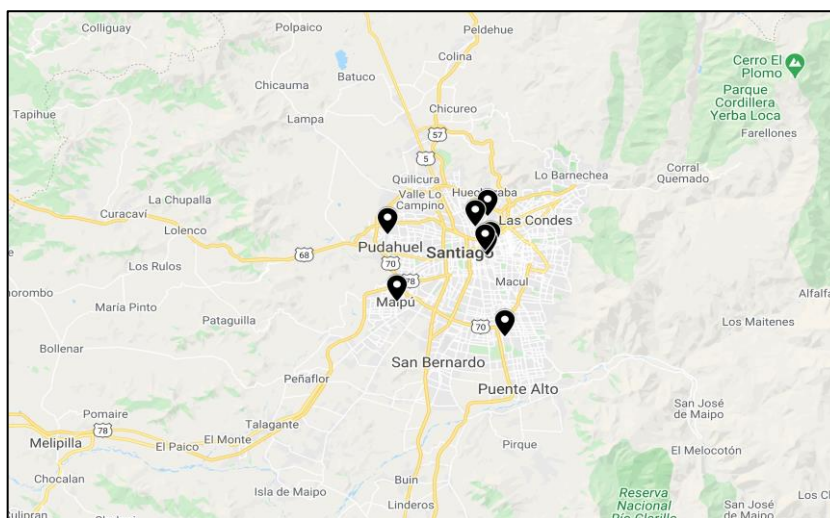
ao consumo de drogas e álcool, programas educacionais e de capacitação profissional e emissão de documento de identidade (CHILE, 2018, p. 84).

#### 4.6 Assistência às Pessoas em Situação de Rua em Santiago

A Região Metropolitana de Santiago (RMS) é a que possui a maior concentração de pessoas em situação de rua (46,2%), seguida por Valparaíso (11,2%) e Biobío (9,7%) (CHILE, 2018, p. 81). As políticas sociais voltadas para as pessoas em situação de rua nesta região se traduzem por meio da presença de equipamentos de atendimento como os “Centros para la Superación”, dos albergues disponíveis pelo “Plan Invierno”, das ações assistenciais como as promovidas pelas instituições das “Rutas Calle” e das pertencentes aos programas de atendimento às pessoas que possuem uso problemático de álcool e drogas.

Há oito “Centros para la Superación” em toda a Região Metropolitana, sendo um na comuna de Santiago, um em “La Florida”, um em “Maipú”, um em “Padahuel”, um em “Providencia”, dois em “Recoleta” e um em “Puente Alto”. No Mapa, é possível visualizar a localização desses centros.

**Mapa 1 - “Centros para la Superación” Região Metropolitana de Santiago**



Fonte: Elaboração própria com base em MDS.

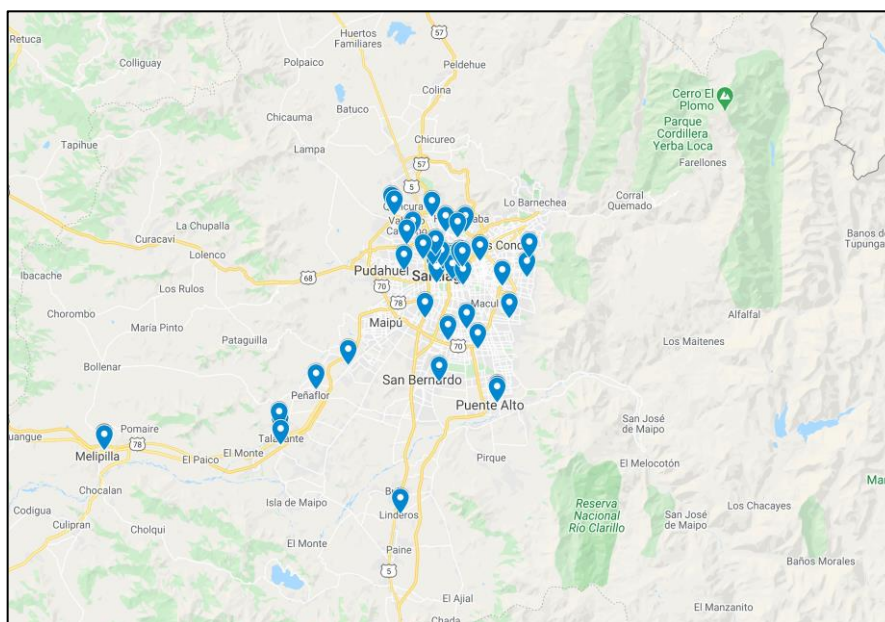
A Região Metropolitana também conta com oito “Rutas Calle”. No Quadro, pode-se visualizar mais informações sobre as rotas que compõem a Região Metropolitana:





A oferta de serviços para a população em situação de rua na Região Metropolitana é feita pelas organizações sociais e ONGs. O Quadro demonstra os centros de atendimento (albergues) disponíveis na Região Metropolitana, sendo estes complementares aos Centros para Superação, pois fazem parte de uma das estratégias do Plano Inverno de aumento da quantidade de vagas nos centros de acolhimento durante as épocas mais frias do ano (funcionam durante o segundo semestre, a partir do mês de maio). Todos esses serviços funcionam durante 24h e cada um oferece 20 vagas. Por meio do Mapa, é possível visualizar a localização dos albergues existentes na Região Metropolitana.

### Mapa 3 - Albergues - Plano Inverno (2020)



Fonte: Elaboração própria com base em MDS.

Dos 140 albergues disponíveis pelo Plano Inverno, 53 se encontram na Região Metropolitana, sendo possível compreender este cenário devido ao fato de que a maior parte das pessoas em situação de rua se encontra nesta localidade. Os albergues se diferenciam dos centros para a superação por estarem disponíveis apenas durante um determinado período do ano (inverno).

De acordo com o relatório “Evaluación de Impacto del Subsistema de Protección y Promoción Social Seguridades y Oportunidades” divulgado pelo MDS em junho de 2018, das 1.610 pessoas em situação de rua que participaram do Programa Calle em 2013, 235 eram da Região Metropolitana, ou seja, 14,6%, sendo esta a região na qual o programa possui a maior cobertura (CHILE, 2018, p. 187).

Em 2017 foi calculada a taxa de ocupação dos albergues do Plano Inverno por região e mês para se verificar se a oferta desse tipo de serviço estava condizente com a demanda. Constatou-se que a Região Metropolitana possuía um déficit de vagas apenas no mês de agosto, de 102,0% (CHILE, 2017, p. 5). Esta localidade é a que possui maior disponibilidade de serviços para pessoas em situação de rua, principalmente no que se refere a albergues e ao “Programa Calle” (CHILE, 2017, p. 6).

Com relação aos “Centros para la Superación” localizados na zona metropolitana, observou-se que eles atendem 41,0% do total de pessoas que busca esse tipo de serviço em todo o território nacional, isso se explica devido ao fato de que na RMS se concentra a maior quantidade de pessoas em situação de rua (CHILE, 2015, p. 89). O Quadro demonstra a quantas pessoas foram atendidas na RMS por tipo de centro, sendo possível observar que as “Casas Compartidas” (Casas Compartilhadas) são as que concentram o maior número e, em seguida, os “Centros de Día” (Centros Dia).

**Tabela 6 - Distribuição de pessoas atendidas por tipo de “Centro para la Superación” na Região Metropolitana (2015)**

Tipo de Centro	Quantidade de pessoas atendidas
Centro de Día	268
Hospedería	192
Residencia	131
Casa Compartida	759
Total	1350

Fonte: Elaboração própria com base em CHILE, 2015.

Um outro dispositivo que faz parte do “Plan Invierno” é a “Ruta Médica” (Rota Médica), serviço que começou a ser desenvolvido apenas na Região Metropolitana, mas teve sua cobertura expandida também para a região de Biobío. Este serviço é composto por uma equipe médica que percorre os locais em que as pessoas em situação de rua costumam pernoitar para avaliar seu estado de saúde e, caso seja necessário, encaminhá-las de ambulância para tratamento (CHILE, 2019).

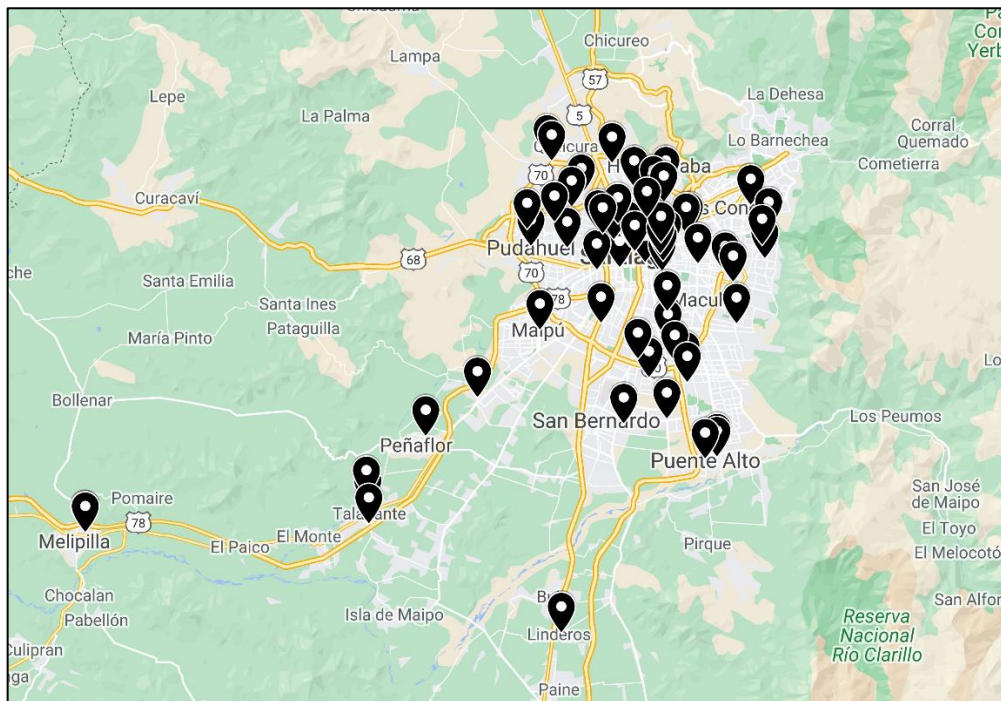
O sistema de alertas também é uma ferramenta utilizada durante as épocas mais frias para que pessoas em situação de rua possam ser encaminhadas para albergues. Na Região Metropolitana, no ano de 2017, foram registrados 2.487 alertas que corresponderam a 79% do total de chamadas realizadas em todo o país. As regiões de Biobío e Valparaíso ficaram em

segundo e terceiro lugar, com 230 (7%) e 176 (6%) alertas, respectivamente (CHILE, 2017, p. 10). Dentre as comunas pertencentes à Região Metropolitana, Santiago é a que lidera o número de alertas (828), seguida por Ñuñoa (166) e Providencia (165). Os alertas amarelos correspondem a 75% dos tipos de chamadas realizadas (CHILE, 2017, p. 11).

De acordo com os registros, a maioria das pessoas atendidas são homens que se encontram sozinhos (aproximadamente 77% das ocorrências). Outro ponto que se destaca se deve ao fato de que a maioria está em um ponto de permanência estável, como cabanas ou barracas improvisadas (CHILE, 2017, p. 12).

No Mapa, encontram-se agregados os dispositivos de atendimento a pessoas em situação de rua disponíveis na Região Metropolitana, como os “Centros para la Superación”, as “Rutas Calle” e os albergues do Plano Inverno.

#### Mapa 4 - Conjunto de equipamentos voltados para as Pessoas em Situação de Rua na RMS (2020)



Elaboração própria com base em MDS.

Na RMS também se faz presente o “Programa de Tratamiento para personas en situación de calle con consumo problemático de alcohol y drogas” dada a existência de 186 Centros SENDA que realizam intervenções em hospitais, centros de saúde mental, postos e também nos locais onde as pessoas se encontram (CHILE, 2020a). Destaca-se o “Programa Ambulatorio

para Personas en Situación de Calle Santiago” localizado na comuna “Estación Central” e coordenado pela “Fundación Hogar de Cristo”. São atendidas em torno de vinte pessoas (homens e mulheres maiores de 18 anos) para tratamento e reabilitação (HOGAR DE CRISTO, 2017).

Se por um lado ocorrem esforços para o atendimento dessas pessoas por parte de organizações que recebem recursos governamentais, por outro prevalece uma perspectiva estigmatizante das pessoas em situação de rua, que se traduz pela implementação de políticas voltadas para o afastamento dessa população de determinados locais por ser considerada uma “ameaça”. O “Programa Comuna Segura” se destaca nesse sentido, abordando as pessoas em situação de rua através de agentes para encaminhá-las a outras localidades a partir de denúncias feitas por membros da vizinhança (EISSMANN; ESTAY, 2006, p. 160).

Também se registra a cobrança de multas de pessoas que venham a montar barracas em determinados locais. Na comuna de “Estación Central”, por exemplo, desde abril de 2019, foram estabelecidas sanções dessa natureza<sup>19</sup>. As justificativas dadas para a implementação desta medida são que os acampamentos deterioram o espaço público, acumulam lixo e abrem espaço para o consumo de álcool nas vias públicas. Criminaliza-se o comportamento dessas pessoas ao invés de se realizar um estudo aprofundado das causas que as levam a estar nessa situação, com a elaboração de medidas que busquem dar respostas mais adequadas ao problema.

Verifica-se que, na Região Metropolitana de Santiago, as políticas para pessoas em situação de rua estão voltadas majoritariamente para seu acolhimento durante o período de inverno, dada a existência de uma quantidade significativa de albergues ofertada por meio do “Plan Invierno”, bem como dos dispositivos de alerta, da ativação das “Rutas Calle” e das “Rutas Médicas”. O “Programa Calle”, que visa à superação da situação de rua por meio de um acompanhamento continuado, exerce uma atuação importante, pois ela ocorre durante o ano inteiro e não apenas no inverno. Os “Centros para la Superación” servem, portanto, como pontos de apoio para essa população durante todas as épocas, oferecendo distintos tipos de serviço a depender de sua modalidade.

O Programa voltado para pessoas em situação de rua com consumo problemático de álcool e drogas possui um centro especializado no atendimento dessa população na região da “Estación Central”. No entanto, há outros centros que oferecem atendimento ao público em geral disponíveis em todo o território da RMS.

---

<sup>19</sup> El Mostrador. Disponível em: <<https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/08/15/solo-medidas-parche/>>. Acesso em: 15 set. 2020.

Essas medidas entram em contraste com a postura de outros atores, como políticos e gestores que mantêm uma visão estigmatizante das pessoas em situação de rua e enxergam que práticas repressivas e higienistas são a solução para o problema, conforme visto nas medidas adotadas para repeli-las de determinados locais por meio da violência e/ou cobrança de multas.

Por fim, observa-se a intensa presença das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), de caráter religioso e laico, na provisão dos serviços para essas pessoas tanto na RMS como em todo o país. Isso se explica devido ao próprio histórico dessas organizações no atendimento de grupos mais vulneráveis e na estrutura de proteção social consolidada no Chile, que prevê o repasse de recursos para que atores privados realizem esses trabalhos.

## **5 PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA NO CONTEXTO BRASILEIRO**

A “Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua”, publicada em 2009, foi resultado de um acordo de cooperação realizado entre a UNESCO e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O processo envolveu as 71 cidades brasileiras com população superior a 300 mil habitantes, tendo identificado 31.922 pessoas em situação de rua. Ressalta-se que no período as cidades de São Paulo, Recife, Belo Horizonte e Brasília não foram incluídas na pesquisa, pois estavam em processo de realização ou haviam concluído estudos similares há pouco tempo (IPEA, 2016).

Em 2015, uma estimativa feita pelo IPEA (2016) revelou a existência de 101.854 pessoas em situação de rua no Brasil, o que representa um aumento significativo do número de pessoas nessas condições em relação ao ano de 2009. Dessa totalidade, 40,1% se encontram em municípios que possuem mais de 900 mil habitantes e 77,02% está em municípios de grande porte, com mais de 100 mil habitantes. Com isso, constata-se que a população em situação de rua encontra-se majoritariamente em municípios maiores. A Região Sudeste, que concentra as três maiores regiões metropolitanas do país, possui 48,89% dessa população (IPEA, 2016).

A última estimativa realizada pelo IPEA, em 2020, registrou 221.869 pessoas em situação de rua. A tendência de concentração se mantém na Região Sudeste, com 124.698 pessoas. Em seguida, há a Região Nordeste (38.237), a Sul (33.591), Centro-Oeste (15.718) e Norte (9.626). Este relatório informa que houve um aumento de 140,0% na quantidade de pessoas em situação de rua no Brasil de 2012 a 2020. Especificamente nas Regiões Metropolitanas esse aumento foi de 165%. As causas apontadas para esse aumento se devem a fatores como o aumento do desemprego e da pobreza (IPEA, 2020).

Quem se encontra nessa condição, vive em calçadas, praças, parques, viadutos, rodovias, postos de gasolina, depósitos e prédios abandonados, lixões, ferros-velhos ou pernoita em instituições como albergues, abrigos e igrejas (BRASIL, 2009, p. 85). Com respeito ao gênero, os homens compõem 82,0% desta população. A faixa etária identificada é relativamente jovem, variando dos 26 aos 45 anos (BRASIL, 2009, p. 86). Sobre as características de raça/cor, 39,1% das pessoas se declaram pardas, 29,5% brancas e 27,9% pretas. A partir desses dados, observa-se que entre as pessoas em situação de rua recenseadas, a proporção de negros (pardos e pretos) é consideravelmente maior (67,0%) em comparação com os níveis encontrados na população em geral (44,6%) (BRASIL, 2009, p. 87).

Grande parte dessas pessoas possui apenas o primeiro grau incompleto (48,4%) e, em seguida, há aquelas que nunca estudaram (15,0%), o que demonstra que esse é um grupo que possui um menor acesso ao sistema escolar formal (BRASIL, 2009, p. 87).

Dentre os principais motivos que levam à situação de rua no Brasil, estão: uso problemático de álcool e drogas (35,5%); desemprego (29,8%); conflitos familiares (29,1%). Essas causas estão inter-relacionadas, dificilmente sendo apenas uma delas que conduziu à situação de rua. Além disso, a maior parte (29,6%) está vivendo nas ruas e em albergues há mais de cinco anos (BRASIL, 2009, p. 87). Os dados divulgados pelo MDS também indicam que as pessoas em situação de rua são, em sua maioria, migrantes que saíram das áreas rurais para as urbanas, constatando que 76,1% têm origem no mesmo local em que se encontram ou lugares relativamente próximos localizados no mesmo estado (BRASIL, 2009, p. 88).

A maior parte das pessoas em situação de rua exerce algum tipo de atividade remunerada (70,9%), sendo as mais comuns relacionadas à coleta de materiais recicláveis (27,5%), “flanelinha” (14,1%), construção civil (6,3%), limpeza (4,2%) e carregador/estivador (3,1%). Apenas 15,7% dessas pessoas pedem dinheiro como principal meio de sobrevivência (BRASIL, 2009, p. 93).

Como as condições de acesso à alimentação e higiene são precárias, é comum que essa população sofra de problemas de saúde. Há também outras doenças e problemas que são pré-existentes à situação de rua. De um modo geral, as queixas de saúde mais citadas são hipertensão (10,1%), problema psiquiátrico/mental (6,1%), diabetes (5,4%) e HIV/AIDS (5,1%) (BRASIL, 2009, p. 96).

## 5.1 Trajetória das políticas para pessoas em situação de rua no Brasil

Antes dos anos 2000, a ação do Estado com respeito às pessoas em situação de rua era marcada pela repressão, controle, práticas higienistas e segregação. No período colonial, havia regras de repressão aos “vadios”, sendo que esse tipo de tratamento foi aplicado durante todo o século XX, de acordo com Teixeira, Salla e Marinho (2016, p. 385).

A partir da abolição da escravidão e da instauração da República, houve um recrudescimento das práticas repressivas, devido ao aumento de pessoas procurando por emprego nas cidades. A elite se mobilizou para criar um “Projeto de Repressão da Ociosidade” com a elaboração do Decreto n. 847 de outubro de 1890, estabelecendo a vadiagem como contravenção penal (BARBOSA, 2018, p. 43).

A concepção de que as camadas mais pobres representavam um perigo para os mais ricos devido à pobreza conduzir à criminalidade e vícios orientava as medidas tomadas pelas autoridades policiais. Ainda, essas práticas recaíam mais sobre as pessoas pretas e pardas, que se encontravam em condições socioeconômicas vulneráveis, resultantes de todo o processo de escravidão (BARBOSA, 2018, p. 44).

Durante a República Velha, foram editados decretos que reforçaram o tratamento repressivo sobre as pessoas em situação de rua e em outras condições de vulnerabilidade. O Decreto n. 6.994 de junho de 1908 previa a internação de “vadios, mendigos válidos, capoeiras e desordeiros” em estabelecimentos denominados “colônias”. Também houve o Decreto n. 4.294 de julho de 1921 que aumentou as punições sobre os “ébrios”, havendo a possibilidade de que estes fossem internados (TEIXEIRA; SALLA; MARINHO, 2016, p. 393).

Na Era Vargas, houve continuidade da repressão aos considerados vadios, com a especialização do aparato policial para controlá-los. Foi estabelecido o Decreto Lei n. 3.688 de outubro de 1941 que previa a reclusão de quinze dias a três meses àqueles que “se entregassem à ociosidade” e não comprovassem que subsistiam através de meios lícitos. Essa punição também se estendia às pessoas que praticassem a mendicância (BARBOSA, 2018, p. 45). Posteriormente, “as questões relacionadas aos moradores de rua tomaram contornos mais nítidos no Brasil a partir da década de 1970, principalmente no contexto urbano da cidade de São Paulo” (PEREIRA, 2013, p. 89).

Com essas informações, é possível perceber que a prática repressiva às pessoas em situação de rua e em condições similares teve início no período colonial e permaneceu vigente durante todo o século XX. Até a década de 1980, não se observaram avanços com relação a

políticas de assistência social para essa população, prevalecendo uma perspectiva repressiva (BARBOSA, 2018, p. 46).

O marco do debate público sobre a população em situação de rua no Brasil ocorreu em São Paulo, no ano de 1992, durante um encontro internacional simultâneo à Cúpula Mundial do Meio Ambiente, a Rio-92. Além disso, desde a década de 1990 há grupos que militam pelos direitos das pessoas em situação de rua, ocorrendo neste mesmo período as primeiras iniciativas por parte das prefeituras municipais com respeito a políticas de assistência social focadas nesta população (BARBOSA, 2018). O primeiro grupo que se destacou na luta por direitos foi o Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR) que, em 1993, passou a organizar fóruns de discussão sobre o tema em parceria com entidades que trabalham com essa população, como a Organização Auxílio Fraternal (OAF) (RIBAS, 2014, p. 85). Dessa maneira, pode-se afirmar que é a partir da década de 1990 que o tema das pessoas em situação de rua ganha um maior espaço no debate público, especialmente nas metrópoles e nos municípios de porte médio (OLIVEIRA, 2016, p. 67).

Em meados dos anos 2000, houve a promulgação da PNAS que assegurou a cobertura desta população. A Lei n. 11.258 de dezembro de 2005 alterou a LOAS, estabelecendo a obrigatoriedade do desenvolvimento de programas voltados para as pessoas em situação de rua. Em setembro deste mesmo ano, foi fundado oficialmente o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), com a realização do I Encontro Nacional da População de Rua. Esse movimento possui suas raízes na Organização do Auxílio Fraternal (OAF), instituição que inicialmente possuía apenas cunho caritativo, mas que depois adquiriu um caráter de luta política pelos direitos das pessoas em situação de rua (BARBOSA, 2018). Um outro ponto que marca a oficialização do movimento foi o Massacre da Sé em agosto de 2004, quando sete pessoas em situação de rua, que pernoitavam no centro de São Paulo, foram assassinadas entre os dias 19 e 22 de agosto. Pouco tempo depois, uma testemunha dos crimes cometidos também foi assassinada, suspeitando-se “[...] que os ataques tenham contado com a participação de agentes da polícia e com o apoio de comerciantes, motivados pelo incômodo causado pela presença de pessoas em situação de rua no local” (MELO, 2016 apud BARBOSA, 2018, p. 37). Em decorrência desse massacre, foi instituído o dia de luta da população de rua em 19 de agosto.

Em dezembro de 2009, por meio do Decreto n. 7.053, foi promulgada a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPR) e do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento (CIAMP-Rua). Antes da criação desta política, as medidas tomadas pelo Estado não eram padronizadas, além de haver o predomínio de uma visão caritativa ou repressora. Com a PNPR, o governo passou a desenhar políticas que estimulem a



autonomia dessas pessoas, mas vale lembrar que coexistem ações do poder público marcadas pela repressão a elas. Ainda, a adesão à PNPR depende de cada prefeitura, não sendo todos os municípios que decidiram adotar essa política em seus territórios<sup>20</sup> (BARBOSA, 2018, p. 3).

Um marco importante ocorreu no ano de 2010, quando as pessoas em situação de rua passaram a poder ser incluídas no Cadastro Único. Isso foi resultado das demandas feitas pelo MNPR que conseguiram reivindicar a elaboração da Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS/MDS n. 7 de novembro de 2010 (MELO, 2016, p. 62).

Esses acontecimentos fizeram com que os anos 2000 fossem considerados como um período de intensa mudança na história da organização das pessoas em situação de rua, sendo este o momento em que elas assumem um papel de maior protagonismo com respeito aos seus problemas e necessidades (MELO, 2016, p. 51). Esse período representou uma mudança na orientação das políticas voltadas para essa população, havendo uma maior consideração das dimensões de exclusão e vulnerabilidade (OLIVEIRA, 2016, p. 68).

No Quadro é possível visualizar o arcabouço legislativo existente com respeito à população em situação de rua. É possível observar que a quantidade de leis, resoluções e decretos elaborados após os anos 2000 aumentou consideravelmente.

**Tabela 7 - Legislação sobre Pessoas em Situação de Rua no Brasil (1990 a 2018)**

Dispositivo legal	Descrição
Lei nº 8.742 de 1993	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS).
Resolução nº 145 de 2004	Aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).
Lei nº 11.258 de 2005	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua.
Portaria nº 566 de 2005	Estabelece regras para financiamento de projetos de inclusão produtiva, destinados à população em situação de rua em processo de restabelecimento dos vínculos familiares e/ou comunitários.
Portaria nº 198 de 2007	Constitui Comitê Científico para desenvolver conteúdo técnico a partir do levantamento de informações, e formular metodologia a ser aplicada na realização do Seminário Internacional Sobre Pessoas em Situação de Rua.
Decreto nº 7.053 de 2009	Institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento.
Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS nº 07 de 2010	Traz orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único.

<sup>20</sup> Os municípios que aderiram à PNPR são 15: São Paulo - SP, Goiânia - GO, Curitiba - PR, Maceió - AL, Porto Alegre - RS, Florianópolis - SC, Rio Branco - AC, Uberaba - MG, Recife - PE, Passos - MG, Novo Hamburgo - RS, Foz do Iguaçu - PR, Serra - ES, Juiz de Fora - MG, Fortaleza - CE (MDH, 2019).

Portaria nº 843 de 2010	Dispõe sobre o cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua.
Lei nº 12.435 de 2011	Institui Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
Portaria nº 122 de 2011	Define as diretrizes de organização e funcionamento das Equipes de Consultório na Rua.
Resolução nº 3 de 2012	Trata da pactuação sobre critérios de elegibilidade e partilha dos recursos do cofinanciamento federal, em 2012, para a expansão qualificada dos serviços socioassistenciais de Proteção Social Especial e/ou reordenamento, nos casos de serviços de acolhimento para pessoas em situação de rua.
Resolução nº 10 de 2012	Aprova os critérios de partilha de recursos para a construção de Centro de Referência da Assistência Social - CRAS, Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS ou Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - CENTRO POP.
Portaria nº 139 de 2012	Altera a Portaria nº 843 de 2010, que dispõe sobre o cofinanciamento federal dos serviços ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua, e que passa a dispor também sobre o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, em situação de dependência, e suas famílias, ofertado nos Centros-Dia de Referência para Pessoas com Deficiência.
Portaria nº 140 de 2012	Dispõe sobre o cofinanciamento federal dos Serviços de Acolhimento Institucional e de Acolhimento em República para adultos e famílias em situação de rua e Serviço de Acolhimento em Residência Inclusiva para jovens e adultos com deficiência, em situação de dependência.
Resolução nº 6 de 2013	Dispõe sobre critérios de partilha dos recursos do cofinanciamento federal para a expansão qualificada do ano de 2013 dos Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial, dentre eles, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua e os Serviços de Acolhimento em República para Pessoas em Situação de Rua.
Portaria nº 13 de 2015	Altera a Portaria nº 843 de 2010, que dispõe sobre o cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua - Centro POP.
Resolução Conjunta nº 1 de 2016	Dispõe sobre o conceito e o atendimento de criança e adolescente em situação de rua e inclui o subitem: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.
Resolução Conjunta nº 1 de 2017	Estabelece as Diretrizes Políticas e Metodológicas para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua no âmbito da Política de Assistência Social.
Portaria nº 420 de 2017	Dispõe sobre o repasse emergencial de recursos federais ao Município de São Paulo para a execução de ações socioassistenciais devido ao elevado contingente de pessoas em situação de rua.

Elaboração própria. Fonte: Legislação e Barbosa (2018).

## 5.2 Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua (PNPR)

Nos anos 2000, é realizada uma reorientação das políticas de assistência social brasileiras a partir da promulgação da PNAS e da criação do SUAS. A Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua (PNPR) se insere nesse contexto como um marco da reorientação da relação do Estado com pessoas em situação de rua, em que a perspectiva da repressão dá lugar a um debate baseado na ótica da exclusão e da vulnerabilidade (BARBOSA, 2018, p. 48). Ademais, “a criação de uma política nacional responsável por diretrizes a serem seguidas pelos administradores públicos foi fundamental para romper com o modelo anterior de políticas isoladas e fragmentadas” (RIBAS, 2014, p. 86).

A PNPR foi instituída em dezembro de 2009, por meio do Decreto n. 7.053 e consiste no marco mais significativo na conquista de direitos desta população no Brasil. A PNPR é implementada de maneira descentralizada, devendo haver articulação entre União, estados e municípios. A Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizada em 2008 pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), também foi relevante para se pensar o desenho que a PNPR deveria possuir.

Esta norma traz a definição de população em situação de rua, considerando:

[...] população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória (BRASIL, 2009).

Dentre os objetivos da PNPR, ressalta-se “assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda” (BRASIL, 2009).

A política também prevê em seus objetivos a articulação com as normas estabelecidas pelo SUAS, como se observa nesses excertos: “criar meios de articulação entre o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema Único de Saúde para qualificar a oferta de serviços”; “implementar centros de referência especializados para atendimento da população em situação de rua, no âmbito da proteção social especial do Sistema Único de Assistência Social”; “os serviços de acolhimento temporário serão regulamentados nacionalmente pelas instâncias de pactuação e deliberação do Sistema Único de Assistência Social” (BRASIL, 2009).

Outro objetivo que se destaca é o de “proporcionar o acesso das pessoas em situação de rua aos benefícios previdenciários e assistenciais e aos programas de transferência de renda, na forma da legislação específica” (BRASIL, 2009). Essas pessoas são elegíveis para o recebimento de transferências e benefícios ligados às políticas de assistência social.

Os entes federativos que optarem pela adesão à PNPR devem instituir comitês gestores intersetoriais, compostos por representantes das distintas pastas responsáveis pelo atendimento à população em situação de rua, devendo haver a organização de fóruns e a participação de entidades representativas desse grupo (BRASIL, 2009).

O artigo 4º da política confere a possibilidade de realização de convênios entre o Poder Executivo Federal e entidades públicas e privadas sem fins lucrativos para a elaboração de projetos voltados para esse público-alvo, sendo necessário seguir as normativas propostas pelo SUAS e os objetivos, princípios e diretrizes da PNPR (BRASIL, 2009).

O Decreto n. 9.894 de 27 de junho de 2019 consiste em uma revisão dessa política, dispondo sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua, que passou a ser um órgão consultivo do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (BRASIL, 2019). Esse comitê tem como função elaborar planos e estratégias para a implementação da PNPR, além de acompanhar, monitorar e avaliar o desenvolvimento desta política.

A PNPR prevê o acesso à saúde por parte da população em situação de rua, porém, muitas vezes essa população possui mais dificuldade em ser atendida diretamente nas Unidades Básicas de Saúde (UBS) devido a fatores como preconceito por parte dos funcionários, falta de documentação e de endereço fixo (solicitados para realização de cadastro). Então, para que esse objetivo seja cumprido, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria n. 122 de janeiro de 2012, criou os “Consultórios na Rua” (CnaR).

Essa iniciativa foi inspirada no primeiro Consultório de Rua (CR)<sup>21</sup> que existiu em Salvador na Bahia, criado em 1999 para atender crianças e adolescentes de rua que possuíam uso problemático de álcool e drogas. Em 2004, houve a ampliação desse serviço na cidade e, em 2009, o Ministério da Saúde propôs a inclusão do CR no Plano Emergencial de Ampliação de Acesso ao Tratamento em Álcool e outras Drogas, posteriormente inserindo-o como uma das estratégias do Plano Integrado Nacional de Enfrentamento ao Crack em 2010 (BILIBIO; CECCIM; LONDERO, 2014, p. 4).

---

<sup>21</sup> Os Consultórios na Rua (CnaR) possuem inspiração nos Consultórios de Rua (CR), embora possuam maior abrangência com relação ao atendimento às pessoas em situação de rua, não se restringindo apenas a questões do uso abusivo de álcool e drogas.

Outra iniciativa que antecedeu o CnaR foi o “Programa da Saúde da Família sem Domicílio” (PSF sem Domicílio), posteriormente batizado como Equipe de Saúde da Família para a População em Situação de Rua (ESF Pop Rua). De forma muito similar ao CnaR, a ESF Pop Rua realizava atendimentos itinerantes, integrando a rede de Atenção Básica à Saúde (BILIBIO; CECCIM; LONDERO, 2014, p. 4).

Dessa maneira, o CnaR é resultado da convergência, sob diferentes formas, de uma política de redução de danos como o Plano Integrado Nacional de Enfrentamento ao Crack e da PSF Sem Domicílio (BILIBIO; CECCIM; LONDERO, 2014, p. 4). A mudança do nome “Consultório de Rua” para “Consultório na Rua” representa a alteração das diretrizes estratégicas do programa, combinando a atenção básica de saúde com a prevenção do consumo e dependência do crack e outras drogas (BILIBIO; CECCIM; LONDERO, 2014, p. 4).

Sua proposta de cuidado busca amplificar a atenção integral a essa população. O programa é “orientado para buscar alternativas para as diversas problemáticas vivenciadas no contexto da rua, o CnaR oferece não apenas atenção em saúde, mas também garantia de direitos” (BARROS; HALLAIS, 2015, p. 1502).

O CnaR atende demandas específicas e complexas com o objetivo de promoção da saúde, prevenção de doenças e resgate da qualidade de vida dessa população. Sua assistência também abrange questões relacionadas ao consumo abusivo de álcool e drogas (BARROS; HALLAIS, 2015). Os consultórios são equipamentos itinerantes que servem como porta de entrada aos serviços de atenção básica oferecidos pelo SUS, por esse motivo, suas equipes trabalham em conjunto com as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e com os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) (BARROS; HALLAIS, 2015). As equipes que compõem os CnaR são multiprofissionais, podendo conter enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais, terapeutas ocupacionais, agentes sociais, técnicos/auxiliares de enfermagem, técnicos em saúde bucal, cirurgiões dentistas, profissionais de educação física e profissionais com formação em arte e educação (MS, 2015, p. 44)

Em 2015, a rede pública de saúde contava com mais de cem CnaR presentes em todo o Brasil, adotando práticas que oferecem atenção e promovem a inclusão das pessoas em situação de rua, assim “devido à ampla ação que se passa na rua, o CR [CnaR] é um serviço transversal, produzindo tanto uma atenção em relação à especialidade da saúde mental, como a disposição de práticas da Atenção Básica” (BARROS; HALLAIS, 2015, p. 5).

No escopo da assistência para pessoas em situação de rua, há os “Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua” (Centros POP) vinculados à Proteção Social Especial de Média Complexidade da Assistência Social e têm como propósito o

atendimento a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social que, frequentemente, sofreram abusos de ordem física, psicológica e/ou sexual. Também atende pessoas em situação de rua, em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, dentre outros casos (PMSP, 2020).

Para que essas pessoas possam ter acesso ao Centro POP, é necessário que elas sejam encaminhadas por outros serviços da assistência social, como o CRAS e o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS), responsáveis pela análise da situação de vulnerabilidade na qual os indivíduos se encontram. Também é possível o acesso por meio de demanda espontânea. Já o acompanhamento após a ida das pessoas para o Centro POP é realizado pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que deve prezar pela proteção dessas pessoas, buscando meios de reparação às situações vividas por elas (SMADS, 2020).

Dentre os serviços oferecidos pelos Centros POP estão esclarecer dúvidas sobre os direitos da pessoa em situação de rua; apoiar a obtenção de documentos pessoais; guardar pertences; informar sobre vagas de emprego; oferecer espaços para higiene pessoal e lavagem de roupas; oferecer alimentação. Também realiza a inserção das pessoas no Cadastro Único para que estas tenham acessos a benefícios sociais (BRASIL, 2020).

Os Centros devem funcionar em dias úteis, por oito horas diárias, mas há a possibilidade de serem abertos em feriados, finais de semana e no período da noite, devendo seguir as regulamentações propostas pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (GESUAS, 2020). Em 2017, foram contabilizados 227 Centros POP no país, presentes em 199 municípios, tendo atendido cerca de 100 mil pessoas em situação de rua (BRASIL, 2017). O mapa indica os locais em que esses centros se encontram no território nacional:

### Mapa 5 - Distribuição dos Centros POP a nível nacional (2019)



Fonte: Elaboração própria com base nos Dados do Censo SUAS 2019.

A partir da observação do mapa, percebe-se que os Centros POP concentram-se majoritariamente nas regiões Sudeste e Sul, o que faz sentido pois são elas que concentram o maior contingente de pessoas em situação de rua.

### 5.3 Assistência às Pessoas em Situação de rua em São Paulo

Em 1991, a Secretaria Municipal da Família e do Bem-Estar Social realizou um censo que estimou a existência de 3.392 pessoas em situação de rua no município (JUSTO, 2006, p. 14). Em 1994, a mesma secretaria realizou uma nova contagem, identificando a presença de 4.549 pessoas nesta situação. No ano de 1996, constatou-se 5.334 pessoas vivendo nas ruas, com destaque para uma maior concentração nas regiões da Sé e da Lapa (JUSTO, 2006, p. 15). No ano de 2000, foram identificadas 8.706 pessoas. Em 2003, o número de pessoas em situação de rua representava 0,086% do município de São Paulo, com o total de 10.394, também sendo neste ano que houve a ampliação da oferta de vagas em albergues (MDS, 2009, p. 85).

Em 1997, por meio da iniciativa da vereadora Aldáiza Sposati, houve a aprovação da Lei Municipal n. 12.316, responsável por estabelecer os direitos da população em situação de rua, por meio da obrigatoriedade do poder público municipal de prestar atendimento a essa população (RIBAS, 2014, p. 96). No entanto esta lei apenas foi regulamentada em 2001 por meio do Decreto n. 40.232, que também incluiu a obrigatoriedade de realização do censo dessa

população pelo poder Executivo até o terceiro ano de sua gestão. Ainda, o Decreto n. 55.874 de janeiro de 2015, estabeleceu a inclusão das classificações quanto à orientação sexual e à identidade de gênero nos censos a serem realizados a partir daquele ano (PMSP, 2001).

São Paulo é um dos municípios que adotou medidas com relação à população em situação de rua antes da elaboração de uma política nacional, assim como Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

No caso da capital paulista, o atendimento à população em situação de rua, ao longo de cinquenta anos, fez emergir uma rede de atendimento composta de albergues, casas de convivência e outros programas no campo da política de assistência social, tornando-se referência no modelo de gestão dessa população (OLIVEIRA, 2016, p. 67).

O censo de 2019, identificou 24.344 pessoas em situação de rua no município de São Paulo e, destas, 11.693 estavam acolhidas e 12.651 estavam nas ruas. A maioria é pertencente ao sexo masculino (85,0%) e a faixa etária corresponde a uma média de 41 anos de idade.

**Tabela 8 - Quantidade de Pessoas em Situação de Rua no Município de São Paulo (1991-2019)**

Ano	Total
1991	3.392
1994	4.549
2000	8.706
2009	13.666
2011	14.478
2015	15.905
2019	24.344

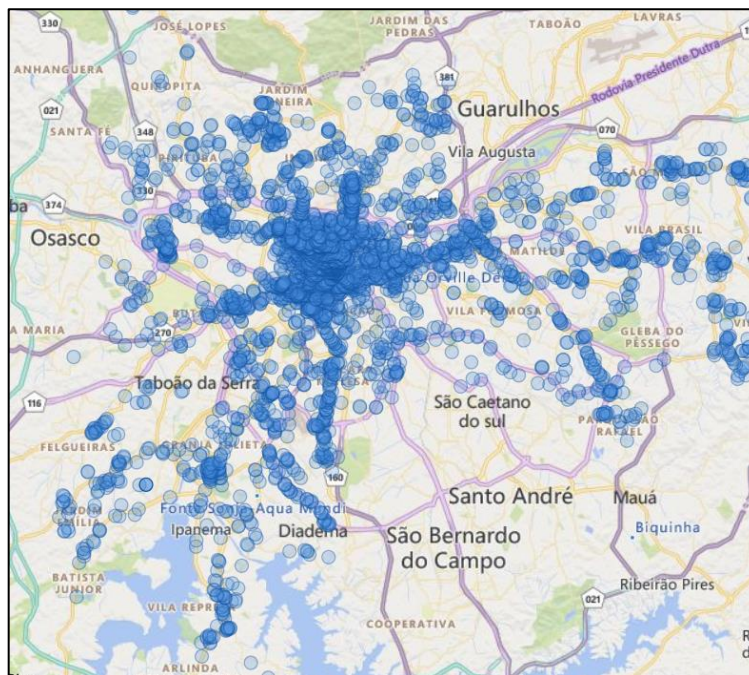
Fonte: Elaboração própria com base em Censo 2019 e JUSTO.

A maior parte da população em situação de rua se concentra nas regiões centrais, principalmente nos distritos da Sé (45,38%), Mooca (19,63%) Santana-Tucuruvi (4,25%) e Lapa (3,63%). Com respeito à cor/raça/etnia, 35,0% é parda, 21,0% é branca e 16,0% é preta. Dessa forma, a maior parte dos indivíduos dessa população corresponde a pretos e pardos (51,0%).



O Mapa demonstra a distribuição espacial das pessoas em situação de rua no município de São Paulo, tanto as que se encontram pernoitando em logradouros públicos, quanto aquelas que estão em centros de acolhida.

### Mapa 6 - Distribuição espacial da população em situação de rua

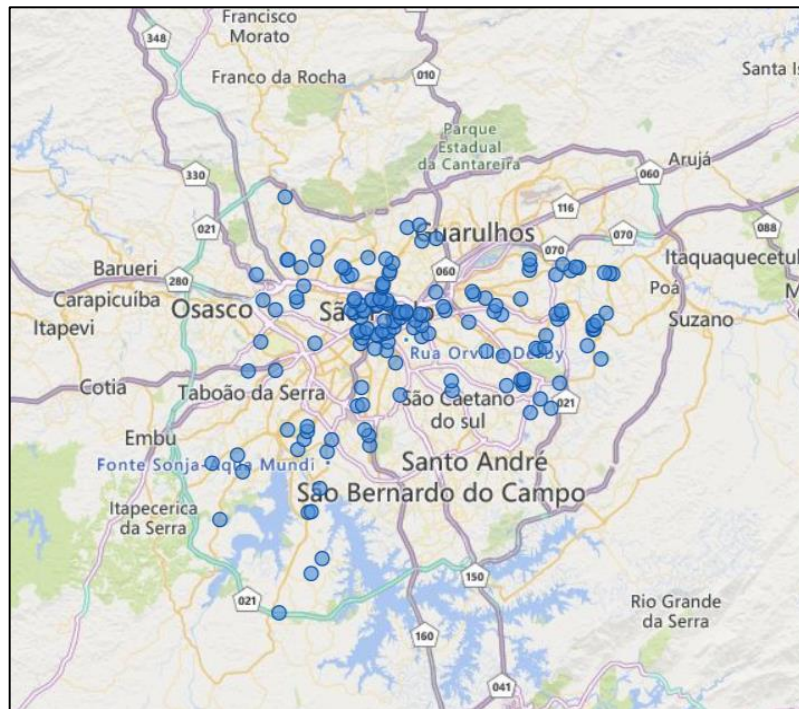


Fonte: Retirado de Censo População em Situação de Rua - Município de São Paulo, 2019.

Com respeito aos serviços utilizados pelas pessoas acolhidas, tem-se que os mais frequentados são o Arsenal da Esperança (9,6%), Centro de Acolhida Vivenda da Cidadania (3,51%), Centro de Acolhida Zaki Narchi I (3,51%) e o Centro Temporário de Acolhimento Mooca I (3,28%).

O Mapa demonstra onde se concentram os locais que oferecem serviço de acolhida para as pessoas em situação de rua no município. O número total de centros de acolhida é de 161.

**Mapa 7 - Distribuição espacial dos pontos de concentração de pessoas em situação: “Acolhido”**



**Fonte:** Retirado de Censo População em Situação de Rua - Município de São Paulo, 2019.

É possível constatar que a maior parte da população em situação de rua se encontra nas regiões centrais do município, o que leva os equipamentos de atenção e acolhida a também se concentrarem nessas regiões. Isso se dá devido à concentração de oportunidades “de garantir a sobrevivência através de pequenos bicos e obtenção de alimentação gratuita, distribuída por entidades filantrópicas e por restaurantes e bares” (BEZERRA; ROSA; VIEIRA, 1994, p. 50).

O Quadro demonstra as leis referentes a pessoas em situação de rua em São Paulo. Elas versam sobre o comprometimento do poder público a atender essa população, ações de incentivo ao trabalho, proteção durante o período de baixas temperaturas, procedimentos de zeladoria e criação de mecanismos institucionais, como comitês, para discussão de políticas.

**Tabela 9 - Legislação sobre Pessoas em Situação de Rua no Município de São Paulo (1997 a 2019)**

Dispositivo legal	Descrição
Lei n. 12.316 De 16 de abril De 1997	Dispõe sobre a obrigatoriedade do poder público municipal a prestar atendimento à população de rua na Cidade de São Paulo.
Decreto n. 40.232 de 2001	Regulamenta a Lei n. 12.316 de 16 de abril de 1997.

Lei n. 13.178 De 17 De Setembro De 2001	Institui o Programa Ação Coletiva de Trabalho do Município de São Paulo, e dá outras providências.
Portaria Secretaria Municipal De Assistência e Desenvolvimento Social - Smads n. 46 de 22 de dezembro de 2010	Dispõe sobre a tipificação da Rede Socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios.
Decreto n. 53.795 de 25 de março de 2013	Institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua - Comitê PopRua.
Lei n. 15.913 de 16 de dezembro de 2013	Institui o Programa de Atendimento à População em Situação de Rua integrado com os benefícios de atendimento habitacional e de saúde.
Decreto n. 56.102 de 8 de maio de 2015	Institui o Comitê Permanente de Gestão de Situações de Baixas Temperaturas.
Decreto n. 57.069/2016	Dispõe sobre os procedimentos e o tratamento à população em situação de rua durante a realização de ações de zeladoria urbana.
Decreto n. 57.690/2017	Altera o Decreto nº 56.102, de 8 de maio de 2015, que instituiu o Comitê Permanente de Gestão de Situações de Baixas Temperaturas (ocorre a inserção da SMDHC no Comitê).
Decreto n. 57.581/2017	Introduz alterações no Decreto nº 57.069, de 17 de junho de 2016, dispondo sobre os procedimentos de zeladoria urbana em relação à abordagem das pessoas em situação de rua.
Decreto n. 58.330 de 20 de julho de 2018	Institui o Programa Trabalho Novo no Município de São Paulo.
Decreto n. 58.374 de 21 de agosto De 2018	Institui o Prêmio 19 de Agosto, a ser concedido a pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que desenvolvam boas práticas no trabalho com a população em situação de rua.
Resolução Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - Smads/Comas Nº 1.392 De 27 De Novembro De 2018	Dispõe sobre a mudança no Plano de Ação para ações emergenciais às pessoas em situação de rua, com repasse do Governo Federal.
Portaria n. 310 de 21 de maio de 2019	Estabelece o “Plano de Contingência para Situações de Baixas Temperaturas – 2019”, com vigência no período de 22 de maio de 2019 a 20 de setembro de 2019.
Resolução Secretaria Municipal de Assistência E Desenvolvimento Social - Smads/Comas n. 1.466 de 28 de maio de 2019	Dispõe sobre aprovação do PLANO DE AÇÃO PARA A EXECUÇÃO DE AÇÕES EMERGENCIAIS ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA, com repasse emergencial de recursos federais ao Município de São Paulo.
Lei n. 17.252 de 26 de dezembro de 2019.	Consolida a Política Municipal para a População em Situação de Rua, institui o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua.

Fonte: Elaboração própria com base em legislação.

Atualmente, no centro de São Paulo existem 26 equipes de Consultório na Rua atuantes, principalmente nas regiões da Lapa, Pinheiros, Barra Funda, Brás, Pari e Mooca. Cada equipe é formada por um médico, três profissionais de nível superior (psicólogo, enfermeiro e assistente social), três profissionais de nível médio (agente social e auxiliar de enfermagem) e seis agentes comunitários de saúde. As atividades desenvolvidas pelos CnaR são compartilhadas com os equipamentos de saúde da assistência básica como a Unidade Básica de Saúde (UBS), o Centro de Apoio Psicossocial (CAPS) e serviços de urgência e emergência<sup>22</sup>.

São Paulo conta com 130 equipamentos voltados para o atendimento especializado em população em situação de rua, sendo:

**Tabela 10 - Serviços socioassistenciais para a Pop Rua em São Paulo**

<b>Tipo</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Capacidade</b>
Bagageiro	1	272
Centro de Acolhida Especial para Catadores	1	55
Centro De Acolhida Especial Para Gestantes, Mães E Bebês	1	100
Centro de Capacitação Técnica para Adultos em Situação de Rua	1	80
Núcleo de Convivência Com Restaurante Comunitário Para Adultos Em Situação De Rua	1	300
Projeto Autonomia em Foco	2	300
Centros De Acolhida Especiais Para Famílias	3	364
Projeto Família Em Foco	4	210
Serviço Especializado de Abordagem Às Crianças e Adolescentes Em Situação de Rua	4	540
Centros Pop	6	259
Serviço Especializado de Abordagem - Modalidade 4	6	1500
Repúblicas para Jovens	8	48
Núcleo de Convivência para Adultos em Situação de Rua	9	2822
República para Adultos	11	195

Serviço Especializado de Abordagem a Adultos em Situação de Rua	11	4800
Serviço Especializado De Abordagem Às Crianças, Adolescentes E Adultos Em Situação De Rua	16	3600
Centros de Acolhida para Pessoas em Situação de Rua	45	10852
<b>Total</b>	<b>130</b>	<b>26038</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Geosampa e Censo SUAS 2017.

A Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) dispõe de uma rede de atendimento com base territorial voltada para as pessoas em situação de rua durante o ano todo. Essa rede é composta tanto por equipamentos administrados de maneira direta, quanto por serviços conveniados que oferecem acolhimento a essa população (PMSP, 2019, p. 7).

O Bagageiro é um serviço oferecido para a guarda provisória de pertences da população adulta em situação de rua. O período máximo em que eles podem ficar guardados é de três meses com a possibilidade de prorrogação em um mês, de acordo com avaliação do(a) assistente social responsável. Outro objetivo do equipamento é o de inserir a pessoa que utiliza esse serviço na rede de serviços assistenciais do município (PMSP, 2019).

O Centro de Capacitação Técnica para Adultos em Situação de Rua é responsável pelo oferecimento de cursos de capacitação para o mercado de trabalho a adultos em situação de rua. Tem como objetivo o estímulo à inserção laboral e social dessas pessoas, bem como a promoção de sua autonomia (PMSP, 2019).

Os Núcleos de Convivência para Adultos em Situação de Rua são locais que funcionam durante o dia, de modo contínuo, pelo período de oito horas diárias, nos quais as pessoas em situação de rua podem obter informações sobre serviços assistenciais que podem ser utilizados por elas. Esses núcleos possuem como objetivo estimular habilidades sociais e a reconstrução de vínculos comunitários, familiares e interpessoais (PMSP, 2019, p. 8).

O Núcleo de Convivência com Restaurante Comunitário para Adultos em Situação de Rua é uma modalidade que possui a finalidade de oferecer refeições adequadas para pessoas em situação de rua de forma continuada, além de propor atividades que estimulem o desenvolvimento pessoal e social. Nessas unidades são oferecidos café da manhã, almoço, jantar e a distribuição de alimentos<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Disponível em:

<<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/NORMA%20TECNICA.pdf>>. Acesso em 05 maio 2021.

A República é uma unidade de acolhida que possui característica residencial, de gestão compartilhada, voltada para o atendimento a jovens, adultos e idosos. Busca auxiliar no processo de construção gradual de autonomia de seus moradores. Cada República possui uma capacidade distinta, variando de acordo com as demandas específicas do público que atende. Conta com uma supervisão técnica-profissional que colabora na gestão coletiva da unidade, estabelecendo regras básicas de convívio, como exemplo, atividades de limpeza, de cozinha e de divisão de despesas.

O Projeto Autonomia em Foco é gerido pelas secretarias de Assistência de Desenvolvimento Social (SMADS), de Saúde (SMS) e de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Este projeto tem como propósito oferecer acolhimento a grupos familiares ou pessoas adultas sozinhas em situação de rua, porém em processo de construção de sua autonomia. O acolhimento é realizado em hotéis alugados pela prefeitura e geridos pela SMADS, nos quais cada pessoa/família possui privacidade e, ao mesmo tempo, tem a possibilidade de conviver com outros indivíduos nas dependências do local, fazendo parte da organização dos espaços comuns.

Para que participem desse projeto, as pessoas precisam assumir responsabilidades relacionadas à alimentação, organização do espaço privado e comunitário, além de realizar a administração de sua própria renda. Normalmente, os participantes deste projeto exercem ocupações com uma remuneração mais estável e sua estadia no programa os auxilia na preparação financeira para a mudança para um local definitivo<sup>24</sup>.

São realizadas algumas atividades socioeducativas com os participantes do projeto, como sua acolhida, construção de um Plano Individual de Atendimento (PIA), orientação individual, acompanhamento, orientação para acesso a serviços e benefícios, elaboração de relatórios e de prontuários, manutenção dos vínculos afetivos e comunitários e orientação sobre como administrar os próprios recursos financeiros visando à autonomia<sup>25</sup>.

O Projeto Família em Foco tem como objetivo prestar apoio a famílias em situação de vulnerabilidade social, com ou sem filhos, visando a sua inserção social. Encaixam-se nos critérios do programa pessoas com baixa escolaridade, desempregadas, com baixa ou nenhuma qualificação profissional, usuárias de álcool e outras drogas e que possuem filhos em idade escolar, mas sem acesso à rede de ensino. É oferecida moradia, alimentação, vaga em instituição de ensino para as crianças, atendimento médico, capacitação técnica/profissional, cadastro em

---

<sup>24</sup> Disponível em: <<https://fotospublicas.com/programa-autonomia-em-foco-da-prefeitura-de-sao-paulo-transfere-familias-para-abrigos-de-forma-pacifica/>>. Acesso em 05 jul. 2021.

<sup>25</sup> Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/set.ppt>>. Acesso em 05 jul. 2021.

benefícios sociais como o Bolsa Família e outros programas. Existem quatro unidades deste projeto no município de São Paulo, nos bairros da Mooca, Santana, Penha e Casa Verde. Para a participação neste programa, é necessário que as pessoas sejam encaminhadas pelo CREAS.

Os Centros de Acolhida Especiais (CAEs) são voltados para públicos específicos que requerem atendimento diferenciado, de acordo com características relacionadas à gênero, à idade, ao estado de saúde e à situação familiar. Estes centros podem ser para mulheres em situação de violência, para idosos (Instituições de Longa Permanência - ILPIs), repúblicas, espaços de convivência etc.<sup>26</sup>.

Esses centros são definidos em: Centro de Acolhida Especial para Idosos; Centro de Acolhida Especial para Mulheres; Centro de Acolhida Especial para Pessoas em Período de Convalescença que necessitem de cuidados de saúde após alta hospitalar, no aguardo da alta médica, na ausência de apoio familiar; Centro de Acolhida Especial para Famílias. Eles possuem funcionamento ininterrupto e as pessoas podem acessá-los por meio de encaminhamentos dados pelos demais equipamentos da assistência social, como o CRAS, o CREAS e o Centro POP<sup>27</sup>.

**- Centro de Acolhida Especial para Catadores (CAE Catadores) -** O Centro de Acolhida Especial para Catadores (CAE Catadores) tem como função o acolhimento provisório para o pernoite de pessoas em situação de rua que trabalham com a coleta de materiais recicláveis. Esse CAE oferece espaço para a acomodação das carroças e de animais de estimação, caso haja. O objetivo é garantir a proteção dessas pessoas e de seus instrumentos de trabalho, visando ao desenvolvimento de sua autonomia e à possibilidade de saída da situação de rua<sup>28</sup>.

**- Centro de Acolhida para Gestantes, Mães e Bebês -** O Centro de Acolhida para Gestantes, Mães e Bebês oferece acolhimento provisório para gestantes em situação de vulnerabilidade e para mulheres em período de pós-parto (puerpério) até que a criança complete seis meses de vida. Esse período pode ser prorrogado de acordo com as necessidades de cada pessoa acolhida. O principal objetivo é o de proteger integralmente as gestantes, mães e recém-nascidos. Neste

---

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/cidadao/familia-e-assistencia-social/centros-de-acolhida/centros-de-acolhida-especial/conheca>>. Acesso em 05 jul. 2021.

<sup>27</sup> Disponível em:

<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/protecao\\_social\\_especial/index.php?p=28986](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protecao_social_especial/index.php?p=28986)>. Acesso em 05 jul. 2021.

<sup>28</sup> Disponível em:

<<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/31/Documentos/NORMA%20TECNICA.pdf>>. Acesso em 05 jul. 2021.

centro também são realizadas oficinas de capacitação profissional para as mulheres e são promovidas ações para a reinserção familiar e comunitária<sup>29</sup>.

- **Centros Temporários de Acolhimento (CTAs)** - Os Centros Temporários de Acolhimento (CTAs) foram criados em 2017 e atuam no suporte aos demais centros existentes no município, oferecendo cerca de três mil vagas que estão divididas entre os bairros em que ocorre maior demanda por esse tipo de serviço. O objetivo dos CTAs é o de promover o acolhimento e a socialização dos indivíduos para que novos vínculos e oportunidades sejam criados. Esse tipo de serviço acolhe pessoas adultas em situação de rua (maiores de 18 anos) e grupos familiares com ou sem crianças, buscando respeitar o perfil de cada grupo, principalmente em quesitos como orientação sexual (SÃO PAULO, 2019, p. 8). Para a obtenção de vaga no CTA, é necessário que a pessoa em situação de rua procure diretamente este serviço ou aceite o encaminhamento das equipes de abordagem social (SÃO PAULO, 2019, p. 8).

- **Centros POP em São Paulo** - Os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros POP) oferecem atendimento especializado para as pessoas em situação de rua, compondo a proteção social especial de média complexidade. O município conta com seis Centros POP em seu território, sendo, dois no centro, na região da Sé; dois ao norte, nas regiões de Santana-Tucuruvi e Vila Mariana-Vila Guilherme; um ao leste, na Mooca; e um ao sul, em Santo Amaro.

As Unidades Emergenciais de Atendimento (ATENDEs) se localizam na região da Luz, fazendo parte do programa Redenção. Esses equipamentos são voltados especificamente para pessoas em situação de dependência química, oferecendo a elas serviços de higiene pessoal, de alimentação e de estímulo à socialização. Nesses locais, há refeitório, dormitórios, banheiros e são disponibilizados serviços como corte de cabelo, regularização documental e oficinas socioeducacionais.

De acordo com a Prefeitura, 325.096 abordagens foram realizadas pelas equipes de assistência social às pessoas em situação de rua no local desde o ano de 2017, havendo êxito no processo de atendimento e encaminhamento para outros serviços. Cada abordagem é feita de maneira individual, buscando-se estabelecer vínculos com os trabalhadores da assistência social e há oferecimento de transporte gratuito das pessoas até uma das unidades do ATENDE.

---

<sup>29</sup> Disponível em:

<<https://www.defensoria.sp.def.br/dpsp/Repositorio/31/Documentos/NORMA%20TECNICA.pdf>>. Acesso em 05 jul. 2021.

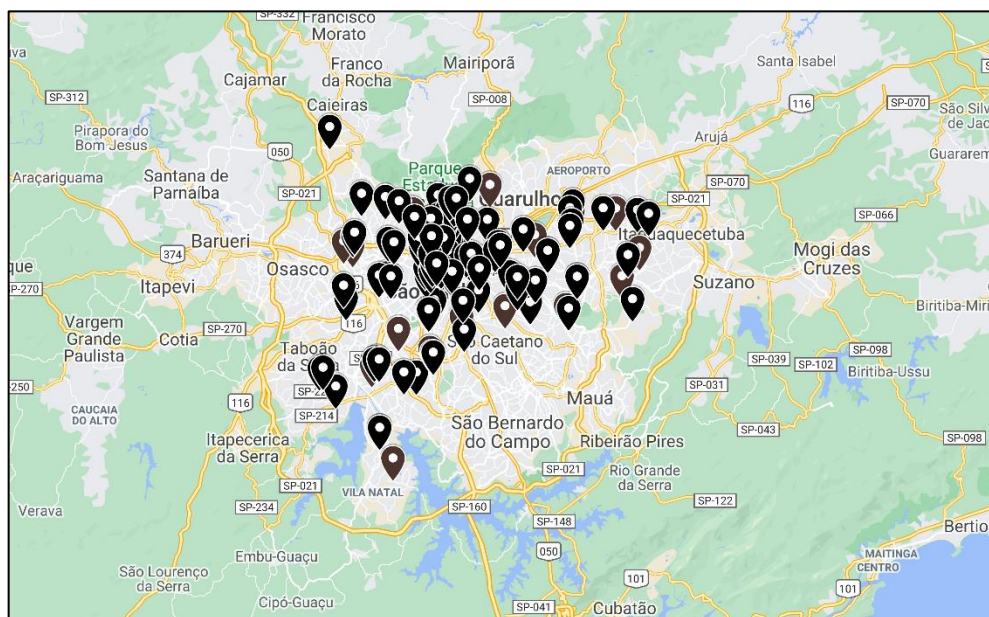


O Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) possui o objetivo de realizar a busca ativa por situações de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua e outras em um determinado território. A equipe que compõe este serviço percorre praças, ruas, espaços públicos, entroncamento de estradas e fronteiras com o intuito de identificar situações em que haja necessidade de intervenção da assistência social (BRASIL, 2009, p. 20). Uma vez realizada a abordagem, devem ser supridas as necessidades mais urgentes das pessoas atendidas e, posteriormente, o serviço deve buscar inseri-las na rede de serviços assistenciais (BRASIL, 2009, p. 20).

Há também o Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua (SEAS Pop Rua) que realiza o trabalho de busca ativa, ou seja, de procura pelas pessoas em situação de rua para orientação e auxílio. Em 2019, o SEAS contava com 600 educadores socioeducativos que, ao identificar pessoas em condições de intempérie, buscavam encaminhá-las para os equipamentos de acolhimento. Além da realização de busca ativa, o serviço conta com a possibilidade de realização de ligação para um número de telefone da Prefeitura (156) e solicitar que uma equipe SEAS se desloque até o local onde se encontra uma pessoa em situação de rua para que ela possa receber assistência e encaminhamento para o serviço de acolhida (PMSP, 2019, p. 7).

O Mapa indica a localização dos equipamentos voltados para as pessoas em situação de rua que foram mencionados ao longo desse capítulo.

### Mapa 8 - Rede Socioassistencial para Pessoas em Situação de Rua em São Paulo (2020)



Fonte: Elaboração própria com base em Geosampa.

#### 5.3.1 Programas específicos voltados para a população em situação de rua em São Paulo

O Município de São Paulo conta com programas específicos voltados para a população em situação de rua com respeito a períodos de baixas temperaturas, inserção laboral, tratamento para o uso abusivo de drogas e habitação. É necessário conhecer quais programas são oferecidos para se ter uma melhor compreensão sobre quais são as medidas elaboradas pelo governo municipal no âmbito das políticas públicas.

A Operação Baixas Temperaturas é realizada durante o inverno (de maio a setembro), nos dias em que se registram temperaturas iguais ou inferiores a 13°C. O objetivo deste programa é “zelar pela segurança e bem-estar da população em situação de rua, promovendo o acolhimento de crianças, adolescentes, adultos e idosos durante os meses mais frios do ano” (PMSP, 2019, p. 7).

As vagas dos Centros de Acolhida são ampliadas e aproximadamente 400 agentes são recrutados para abordar as pessoas em situação de rua, procurando encaminhá-las para esses centros. A operação utiliza a infraestrutura dos serviços já oferecidos pelo poder público, como as equipes do Consultório na Rua e o atendimento de urgência prestado pelo Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU).

As secretarias municipais de Direitos Humanos (SMDHC), de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e de Segurança Urbana (SMSU) são responsáveis pela coordenação do Comitê Permanente de Gestão de Situações de Baixas Temperaturas, instituído

através do Decreto Municipal n. 56.102 de 08 de maio de 2015<sup>30</sup>. Esse comitê realiza o planejamento e o acompanhamento das ações da Operação Baixas Temperaturas no município.

O Programa Operação Trabalho (POT) foi instituído pela Lei n. 13.178 de 17 de setembro de 2001, como nova redação presente na Lei n. 13.689 de 19 de dezembro de 2003, e tem como propósito estimular a reinserção ao mercado de trabalho a pessoas desempregadas, residentes no município de São Paulo e pertencentes a famílias de baixa renda.

Há também o Programa Operação Trabalho Pop Rua (POT Pop Rua) que tem como propósito a inserção social das pessoas em situação de rua por meio do trabalho e da educação. Também visa ao aumento de sua autoestima e autoconfiança a partir da geração de renda. O programa possui quatro eixos de atuação: (i) sensibilização do público em dinâmicas de grupo e oficinas laborais; (ii) técnicas manuais de manipulação de resíduos têxteis e roupas descartadas; (iii) melhoria das técnicas aprendidas; (iv) venda de roupas customizadas e peças de artesanato. Os participantes recebem uma bolsa auxílio e devem dedicar 6 horas diárias para a realização das atividades propostas.

Além do POT Pop Rua, há o Programa Operação Trabalho Redenção (POT Redenção), voltado para pessoas que se encontram em tratamento nas unidades da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) em decorrência do uso de crack e outras drogas. Esse programa realiza ações de capacitação técnica e formação pessoal por meio da Fundação Porta Aberta (FPA) em convênio com a Prefeitura. A capacitação técnica tem como foco a preparação para atividades ligadas à higienização e limpeza, jardinagem e cultivo de hortas, empreendedorismo, pintura de obras, reciclagem, artesanato e construção civil. É realizado o pagamento de uma bolsa auxílio para os participantes do programa, que devem dedicar-se 20h semanais às atividades propostas.

O Programa Trabalho Novo é regulamentado pelo Decreto n. 58.330 de 2018. É uma iniciativa da Prefeitura Municipal de São Paulo e tem como objetivo a promoção de empregos para as pessoas em situação de rua. Sua metodologia envolve a capacitação socioemocional dessas pessoas que, posteriormente, são encaminhadas para a realização de entrevistas de emprego junto a empresas conveniadas com a prefeitura. De acordo com os dados de 2019

---

<sup>30</sup> A inserção da SMDHC no Comitê ocorreu apenas a partir do Decreto 57.690 de 12 de maio de 2017 na busca de se garantir a transversalidade das ações. ([https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/POP\\_RUA/PROGRAMAS%20PROJETOS/BAIXAS%20TEMPERATURAS/2019RelatorioOBT.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/POP_RUA/PROGRAMAS%20PROJETOS/BAIXAS%20TEMPERATURAS/2019RelatorioOBT.pdf)).

liberados pelo portal do município, o programa já contemplou 2.000 pessoas, número correspondente a 10,0% da população em situação de rua presente na cidade<sup>31</sup>.

O programa é coordenado pela Secretaria do Governo Municipal (SGM) que conta com o apoio da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e com a contribuição das secretarias municipais de Trabalho e Empreendedorismo (SMDET) e de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). A responsabilidade desses órgãos é de identificar quais pessoas atendidas pela rede assistencial estão aptas à participação no programa; estabelecer parcerias com empresas que disponibilizem vagas de emprego; apoiar em questões técnicas relacionadas à regularização de documentos; promover o programa nos meios de comunicação; prestar orientação aos participantes do programa e produzir relatórios sobre o andamento do programa<sup>32</sup>.

O Programa de Locação Social oferece unidades habitacionais a preços de aluguel mais acessíveis voltados para a população de baixa renda, incluindo pessoas em situação de rua. Atualmente, estão disponíveis 903 unidades distribuídas em 6 empreendimentos com localização na região central da cidade<sup>33</sup>.

Importante mencionar que 10,0% dessas unidades são destinadas à modalidade “Housing First”, que busca propiciar o acesso de pessoas em situação de rua com problemas relacionados ao consumo abusivo de álcool e drogas à moradia, com acompanhamento de uma equipe multiprofissional que busca orientar o indivíduo e apoiá-lo em suas necessidades<sup>34</sup>.

## 6 POP RUA EM SÃO PAULO E EM SANTIAGO – DISTANCIAMENTOS E APROXIMAÇÕES

Neste capítulo é realizada a análise comparativa das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua nas regiões de São Paulo e Santiago com o objetivo de verificar

---

<sup>31</sup> Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/poprua/programas\\_e\\_projetos/index.php?p=269815](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/programas_e_projetos/index.php?p=269815). Acesso em 05 jul. 2021.

<sup>32</sup> Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58330-de-20-de-julho-de-2018/consolidado#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Trabalho%20Novo%20no%20Munic%C3%ADpio%20de%20S%C3%A3o%20Paulo.&text=Institui%20o%20Programa%20Trabalho%20Novo%20no%20Munic%C3%ADpio%20de%20S%C3%A3o%20Paulo.,-BRUNO%20COVAS%2C%20Prefeito>. Acesso em 05 jul. 2021.

<sup>33</sup> Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=243291>. Acesso em 05 jul. 2021.

<sup>34</sup> Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/sem-teto-propostas-especialistas/>. Acesso em 05 jul. 2021.

como elas são aplicadas em cada local e quais as diferenças e semelhanças que podemos identificar em cada caso. Para tanto, foi realizada uma divisão por temas: saúde, alimentação, moradia, trabalho, programas de transferência de renda e cadastros sociais. Esses elementos foram escolhidos pois eles compõem o arcabouço de recursos e ativos necessários para a sobrevivência. Analisar como essa população os acessa em cada metrópole é importante para se compreender o papel de cada programa na vida dessa população. Cada temática é abordada em seus aspectos passíveis de comparação entre uma metrópole e outra, não sendo realizado um detalhamento exaustivo de cada item.

### **6.1 O fenômeno em São Paulo e Santiago entre 1990 e 2018**

O período no qual este trabalho se debruça tem início no ano de 1990 e término no ano de 2018, justamente com a intenção de se analisar as mudanças nos cenários econômico e social na região e, conseqüentemente, nas duas cidades (Santiago e São Paulo) e observar como isso influenciou a trajetória das políticas para pessoas em situação de rua.

Para isso, é preciso observar que a quantidade de pessoas em situação de pobreza na América Latina teve uma elevação significativa nas décadas de 1980 e 1990 (CEPAL, 2015), períodos que coincidem com o avanço do neoliberalismo na região, com a implementação de políticas de ajuste fiscal, restrição de gastos sociais, reestruturação produtiva e aumento do desemprego. A concepção neoliberal defende que “os mercados constituem o miolo de um sistema social ideal, automático, o qual garante o bem-estar e a propriedade” (IBARRA, 2011, p. 240), conferindo ao Estado um papel de menor destaque no tocante a responsabilidades sociais. A adesão desse modelo pelos países latino-americanos provocou uma alteração de sua ordem social interna, bem como de sua autonomia estatal ante o exterior, o que afetou aspectos como “a distribuição de ingressos, as oportunidades de progresso e a própria estratificação social” (IBARRA, 2011, p. 240).

Foi justamente na década de 1990 que o fenômeno da ida para as ruas passou a ser mais mencionado tanto na mídia como no meio acadêmico nos dois países, embora São Paulo tenha buscado realizar uma quantificação dessa população mais cedo do que Santiago e estabelecido uma periodicidade para a compilação desses dados. Também foi nessa década em que se registrou um aumento do número de instituições de acolhimento para pessoas em situação de rua nas duas cidades, principalmente por parte de organizações sociais e igrejas. Isso se deveu a uma mudança de compreensão por parte de pesquisadores, políticos e organizações da

sociedade civil de que a situação de rua era causada por fatores estruturais e biográficos, não sendo fruto apenas de aspectos individuais (CHILE, 2015).

Já nos anos 2000, houve uma queda dos níveis de pobreza, devido ao aumento do preço das *commodities* que contribuiu com o crescimento econômico dos países da região, bem como um período político marcado por uma onda progressista, também conhecido como “onda rosa”<sup>35</sup>, no qual os governos possuíam maior preocupação com o investimento em políticas sociais e de distribuição de renda. Entre 2002 e 2018, a região registrou uma queda no nível de pobreza de 45,4% em 2002 para 30,1% em 2018, havendo uma queda mais tímida com relação ao percentual de extrema pobreza, que se reduziu de 12,2% em 2002 para 10,7% em 2018 (CEPAL, 2020).

Destacam-se os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Michelle Bachelet, responsáveis por políticas de distribuição de renda que contribuíram com uma redução dos níveis de pobreza em ambos os países, ressaltando-se as transferências de renda condicionadas colocadas em marcha por meio dos programas “Bolsa Família” (Brasil) e “Puente” (Chile) (TABBUSH, 2011).

Esse período de maior preocupação social coincide com o aumento das decisões voltadas para atender a população de rua, o início da realização de censos nacionais e a aprovação de leis que abrangessem esse contingente populacional. No Brasil, houve o censo nacional de 2008 organizado pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e, no Chile, o “Primer Catastro” em 2005. A promulgação da PNPR se deu em 2009 e a do Programa Calle em 2012.

A partir de 2015, a tendência de redução da pobreza na região se desacelerou. O ciclo de aumento do preço das *commodities* se finalizou, gerando perdas econômicas. Os governos dos países latino-americanos tiveram uma diminuição de arrecadação e de espaço fiscal para dar continuidade à implantação de políticas sociais de combate à pobreza. “Nesse novo contexto, deterioraram-se os indicadores do mercado de trabalho: aumentou o desemprego e desacelerou-se a tendência a uma maior formalização do emprego” (CEPAL, 2020, p. 9).

Ainda assim, dados de ambos os países apontam para uma redução das taxas de pobreza em comparação a períodos anteriores. O “Ministerio de Desarrollo Social” do Chile, em

---

<sup>35</sup> Esse ciclo durou aproximadamente quinze anos, tendo início em 1999, com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela, e término em 2015, com a vitória de Mauricio Macri na Argentina. Os países pertencentes à América Latina e, especialmente, à América do Sul, como Brasil (Lula e Dilma), Equador (Rafael Correa), Paraguai (Fernando Lugo), Bolívia (Evo Morales), Uruguai (Vázquez e Mujica) e Chile (Michelle Bachelet), destacaram-se pela promoção de políticas sociais e pela busca da “melhoria das condições de vida das maiorias desfavorecidas, de maior autonomia no cenário internacional e da retomada de ideais desenvolvimentistas” (FUSER, 2018, p. 79).

relatório produzido em 2017, registrou uma diminuição do percentual de pessoas em situação de pobreza no país de 27,4% em 2009 para 18,6% em 2017<sup>36</sup>. O Brasil, em 1992, registrava 34,28% de sua população em situação de pobreza e, em 2017, esse índice era de 11,18% (NERI, 2018).

Mesmo com uma redução geral dos níveis de pobreza entre 1990 e 2018, a quantidade de pessoas em situação de rua nos dois países e nas cidades aumentou. É possível observar isso a partir das tabelas.

**Tabela 11 - População em Situação de Rua – Brasil e Chile (2005 – 2020)**

Ano	Brasil	Chile
2005	ND	7.254
2008	31.922	ND
2011	ND	12.255
2013	70.007	ND
2016	122.890	ND
2020	221.869	15.501

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelos portais oficiais de ambos os países. \*ND: Não disponível.

**Tabela 12 - População em situação de rua – São Paulo e Santiago (2005 – 2020)**

Ano	São Paulo	Santiago
2000	2.138	ND
2005	ND	3.458
2009	13.666	ND
2011	14.478	5.729
2015	15.905	ND
2019	24.344	ND
2020	ND	6.813

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelos portais oficiais de ambos os países. \*ND: Não disponível.

Dados relativos a pessoas em situação de rua anteriores aos anos 2000 são escassos, no entanto, com os que foram apresentados nos quadros, é possível perceber que esse fenômeno tem se mostrado cada vez mais presente nas realidades das duas metrópoles, necessitando um olhar mais detalhado sobre o período delineado para esta pesquisa. Como se observa, o aumento das pessoas em situação de rua se relacionada à deterioração das condições de trabalho na atualidade. Esse contingente faz parte do que Castel denomina em sua análise de

<sup>36</sup> Disponível em:

<[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/pobreza/InformeMDSF\\_Gobcl\\_Pobreza.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/pobreza/InformeMDSF_Gobcl_Pobreza.pdf)>. Acesso em 05 jul. 2021.

“supranumerários” ou de “superpopulação relativa”, caso se deseje utilizar a expressão trazida por Yamamoto. Essas pessoas, em sua maioria, são aptas para o trabalho, mas não conseguem ter acesso a ele, nem conseqüentemente às proteções relacionadas a uma ocupação formal.

A divisão territorial brasileira é diferente da chilena, sendo que isso se reflete nas estatísticas elaboradas por cada um dos órgãos competentes com referência às pessoas em situação de rua. O Chile é dividido em 16 regiões, 56 províncias e 346 comunas. A Região Metropolitana é onde fica localizada a província de Santiago que possui, por sua vez, 32 comunas, também denominadas cidades. No Brasil, há cinco regiões, 27 unidades administrativas (26 estados e 1 distrito federal) e 5.570 municípios. Como os dados sobre população em situação de rua, principalmente no Chile, são escassos, optou-se por realizar as análises comparativas com base na Região Metropolitana com relação aos dados do Município de São Paulo. O censo de 2011 realizado pelo governo chileno não discrimina os dados referentes à população em situação de rua por comuna e sim por região, bem como as informações referentes a atendimento e equipamentos são organizadas dessa mesma maneira, enquanto o município de São Paulo possui dados e informações mais sistematizadas e de mais fácil acesso.

Na Tabela, é possível visualizar as principais características demográficas e econômicas em cada uma das regiões.

**Tabela 13 - Características das Metrôpoles (dados de diferentes anos)**

<b>Características das metrôpoles</b>	<b>Município de São Paulo</b>	<b>Região Metropolitana de Santiago (2017)</b>
<b>Total população</b>	11.696.000 (2017)	7.112.808
<b>Densidade demográfica</b>	7.833 hab/km <sup>2</sup> (2021)	461,77 hab/km <sup>2</sup>
<b>Pessoas em extrema pobreza</b>	1.852.896 (2018)	110.071
<b>PIB per capita</b>	US\$ 18.733,23 (2017)	US\$ 16.212,91
<b>PIB municipal</b>	US\$ 219,10 bi (2017)	US\$ 115,32 bi

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IBGE (Brasil), Fundação SEADE (Brasil), INE (Chile) e Banco Central de Chile.

\*Para a obtenção do PIB e PIB per capita de São Paulo, considerou-se a média da cotação do dólar durante o ano de 2017, em que US\$ 1 = R\$ 3,19.

\*Para a obtenção do PIB e PIB per capita da Região Metropolitana de Santiago, considerou-se a média da cotação do dólar durante o ano de 2017, em que US\$ 1 = \$ 648,92 (pesos chilenos).

\*A população do Município de São Paulo em 2017 foi calculada tendo-se em vista as estatísticas restantes disponíveis (PIB municipal e PIB per capita), portanto os dados são levemente diferentes da estimativa do IBGE para o mesmo ano (12.106.920).



Percebe-se que São Paulo possui dimensões maiores do que a Região Metropolitana com respeito à população, densidade demográfica, quantidade de pessoas em extrema pobreza e PIB.

A seguir, encontram-se dados quantitativos com relação à população total e a população em situação de rua em cada um dos países.

**Tabela 14 - Pessoas em Situação de Rua no Brasil e Chile em relação à População Total (2011 e 2020)**

País	Ano	População total	População em Situação de Rua	População em Situação de Rua/100.000 hab *
Brasil	2020	211.755.692	221.869	105
Chile	2019	18.950.000	12.689	67

Elaboração própria com base nos dados disponíveis nos portais do IBGE e IPEA (Brasil); INE e MIDEPLAN (Chile).

\* Optou-se no cálculo, pelo número inteiro mais próximo.

A população em situação de rua no Brasil é significativamente maior do que a do Chile. Ao se comparar a quantidade de pessoas em situação de rua para cada cem mil habitantes, observa-se que o Brasil possui 105, enquanto o Chile, 67.

A Tabela demonstra a quantidade de pessoas em situação de rua em cada uma das metrópoles com relação à população total presente em cada uma delas.

**Tabela 15 - Pessoas em Situação de Rua em São Paulo e Santiago em relação à População Total**

Cidade	Ano	População total	População em Situação de Rua	População em Situação de Rua / 100.000 hab *
São Paulo	2019	12.252.023	24.344	199
Santiago	2019	5.614.000	5.643	101

Elaboração própria com base nos dados disponíveis nos portais do IBGE e PMSP (São Paulo); INE e MIDEPLAN (Santiago).

\* Optou-se, no cálculo, pelo número inteiro mais próximo.

Focando em São Paulo e em Santiago, verifica-se que a primeira possui uma quantidade de pessoas em situação de rua significativamente superior (praticamente o dobro da população de Santiago).

## 6.2 Saúde

A saúde, compreendida de modo mais abrangente, ultrapassa a esfera da atenção médica para envolver as condições de emprego, renda, lazer, alimentação, educação, habitação e outros aspectos. Essa é uma dimensão tão importante que pode ser um dos fatores determinantes para o início e permanência na situação de rua, principalmente quando se trata de problemas psíquicos e de dependência química (BRASIL, 2008, p. 111). O acesso à boas condições de saúde compõe o ativo “capital humano”, ou seja, a saúde faz parte dos recursos e ativos necessários para que se diminua a condição de vulnerabilidade de determinado grupo.

Com relação às políticas públicas voltadas para a saúde da população em situação de rua, no Chile se destacam as “Rutas Medicas” e no Brasil os “Consultórios na Rua” (CnaR). As “Rutas Medicas” compõem o programa “Noche Digna”, enquanto os consultórios na rua fazem parte do Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica (PNAB). Tanto São Paulo como Santiago contam com o apoio desses serviços, estando eles ativos no âmbito nacional de cada um dos países.

O Quadro demonstra um comparativo das políticas de saúde voltadas especificamente para as pessoas em situação de rua tanto no Brasil como no Chile.

**Tabela 16 - Quadro comparativo entre Consultório na Rua (Brasil) e “Rutas Medicas” (Chile)**

	<b>Consultório na Rua (CnaR)</b>	<b>Rutas Medicas</b>
<b>País</b>	Brasil	Chile
<b>Início</b>	2011	2012
<b>Órgão responsável</b>	Ministério da Saúde	"Ministerio de Salud" com apoio do "Ministerio de Desarrollo Social"
<b>Período de funcionamento</b>	Contínuo	Inverno
<b>Equipe</b>	As equipes podem se compor de diferentes maneiras, havendo três modalidades que variam de 4 a 7 profissionais, sendo eles: médico, enfermeiro, psicólogo, assistente social, terapeuta ocupacional, agente social, técnico ou auxiliar de enfermagem, técnico em saúde bucal, cirurgião dentista, profissional de educação física e de arte-educação.	1 médico, 1 enfermeiro, 1 técnico de enfermagem e 1 assistente social

<b>Modo de operação</b>	Itinerante	Itinerante
-------------------------	------------	------------

Fonte: Elaboração própria.

Como se pode observar, as equipes de CnaR possuem uma maior variedade de profissionais e modalidades, além de atuarem constantemente e não apenas em um período determinado. A existência de serviços itinerantes de saúde voltados para essa população é importante, pois boa o acesso a unidades de saúde é muitas vezes prejudicado por essas pessoas não terem como se deslocar até elas e, quando conseguem, não recebem o atendimento mais adequado, pois não estão com boas condições de higiene e se encontram sem documentação.

Também é importante observar quais são os principais problemas de saúde que acometem essa população, de acordo com as respostas fornecidas em cada um dos censos nacionais realizados.

**Tabela 17 - Principais problemas de saúde enfrentados pela população em situação de rua no Brasil e no Chile (2008 e 2011)**

	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>
<b>Principais problemas de saúde da população em situação de rua</b>	Problemas psíquicos, distúrbios psiquiátricos, problemas respiratórios (pneumonia e tuberculose), problemas dermatológicos diversos, lesões externas por atropelamentos, brigas e outras formas de violência, HIV/AIDS.	Úlceras varicosas, epilepsia, diabetes, esquizofrenia, tuberculose, câncer, DSTs.

Fonte: Elaboração própria com base nos censos.

Os problemas de saúde relacionados à população em situação de rua em ambos os países são similares. Pode-se dizer que boa parte deles advém da situação de rua, pois doenças respiratórias como a tuberculose estão relacionadas à exposição à intempérie, assim como as lesões dermatológicas. Os problemas psíquicos também estão relacionados à situação de rua, podendo ser tanto causa como consequência dela.

Com respeito à saúde mental, ela passou por uma mudança de concepção a partir de 1990, com a Declaração de Caracas, que foi assinada tanto pelo Brasil como pelo Chile. Nela, defende-se um novo modelo de atendimento baseado em uma atenção “comunitária, integral,

descentralizada, contínua, participativa e preventiva” (DECLARAÇÃO DE CARACAS, 1990), rejeitando a existência de hospitais psiquiátricos como única modalidade assistencial.

A partir desse comprometimento e da atuação dos movimentos antimanicomiais, a saúde mental foi reconhecida como um direito humano e passaram a ser adotados modelos de atenção que possibilitassem o tratamento das pessoas de maneira não isolada de seu ambiente comunitário. No Chile, foram implementados os “Planes de Salud Mental” em 1993 e 2000, com a reestruturação das unidades de psiquiatria dentro de hospitais gerais e com a criação dos “Centros Comunitarios de Salud Metal” (COSAM) e de “Hospitales de Día”.

No caso da população em situação de rua, existe uma forte intersecção entre saúde mental e o consumo abusivo de álcool e outras drogas. De acordo com Acuña (2018, p. 221), as pessoas em situação de rua sofrem com mais frequência de dependências e possuem uma expectativa de vida reduzida devido a elas, sendo necessário que haja, portanto, seu diagnóstico, tratamento e prevenção com o emprego de uma abordagem multidisciplinar. Os problemas relacionados à dependência de substâncias químicas e à saúde mental são elencados como possíveis causas da situação de rua, principalmente em países que não fizeram um planejamento efetivo das medidas de assistência a serem tomadas após a abolição dos hospitais psiquiátricos (BRASIL, 2008, p. 112).

No Chile, 41,5% das pessoas em situação de rua relataram problemas com álcool, 19,9% com drogas, 7,1% epilepsia e 6,5% esquizofrenia (CATASTRO CALLE, 2012). No Brasil, 36,0% afirmaram possuir problemas relacionados ao álcool e outras drogas, 6,1% possuem algum problema psiquiátrico/metal, 17,0% têm histórico de internação psiquiátrica e 28,0% dos entrevistados informaram que passaram por casas ou clínicas de recuperação de dependentes químicos (MDS, 2008, p. 96).

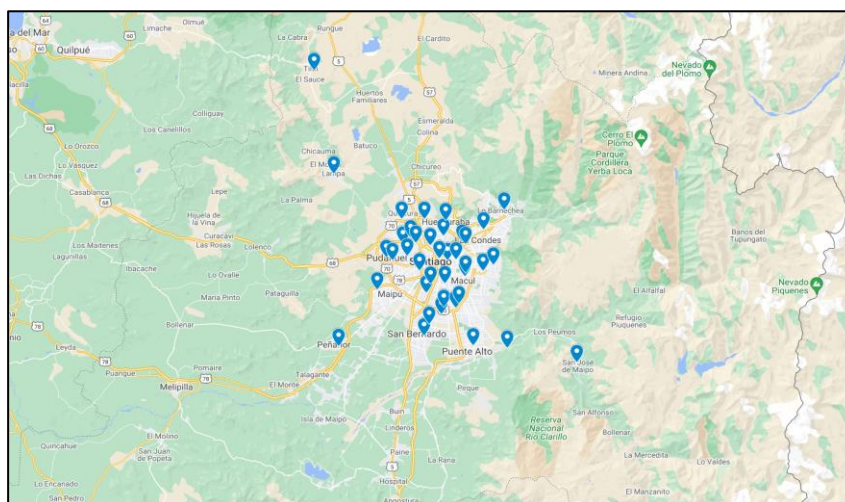
No Brasil, os equipamentos responsáveis pelo atendimento na área de saúde mental são os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e os Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS AD). Há 2.661 CAPS e 406 CAPS AD em todo o território brasileiro (SUS, 2020). Desses, localizam-se na cidade de São Paulo, 65 e 32, respectivamente. Além disso, as organizações religiosas têm se destacado na gestão das “Comunidades Terapêuticas” (CTs) que são instituições voltadas para o tratamento de dependentes químicos.

No Chile, destaca-se o “Programa Acogida Central” disponibilizado pelo Hogar de Cristo, principal organização responsável pela execução do Programa Calle. Neste programa, os gestores responsáveis criaram, por meio de sua experiência e prática cotidiana, um modelo de ação voltado para o trabalho com pessoas em situação de rua que possuem problemas mentais. A “Fundación Rostros Nuevos” atuou em parceria com o Hogar de Cristo durante dois

anos, mas, posteriormente, a “Nuevo Milenio”, de caráter religioso, assumiu essa responsabilidade conjunta pelas ações envolvidas na atenção a pessoas em situação de rua com dependência. Os denominados “Centros de Salud Mental Comunitaria” (COSAM) são os equipamentos responsáveis por conceder atenção a este grupo sem que haja discriminação, devendo atender a suas motivações e necessidades com o objetivo de delinear estratégias comunitárias e de gestão terapêutica juntamente a outros programas sociais que realizam trabalhos com pessoas em situação de rua<sup>37</sup>. Esses centros foram idealizados para serem unidades de saúde comunitárias, públicas e gratuitas que garantem atendimento ambulatorial em saúde mental e psiquiatria para pessoas que possuem problemas mentais considerados de média e alta complexidade em todas as etapas do ciclo de vida, além de conceder apoio a suas famílias<sup>38</sup>. Há 71 unidades COSAM em todo o território chileno, sendo que 41 delas se encontram na Região Metropolitana (Santiago).

A atenção à saúde é de responsabilidade dos serviços públicos de saúde e o tratamento de dependentes de álcool e outras drogas está sob a responsabilidade do “Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes” (CONACE).

### Mapa 9 - Unidades Centros de Salud Mental Comunitaria (COSAM) na Região Metropolitana (2019)



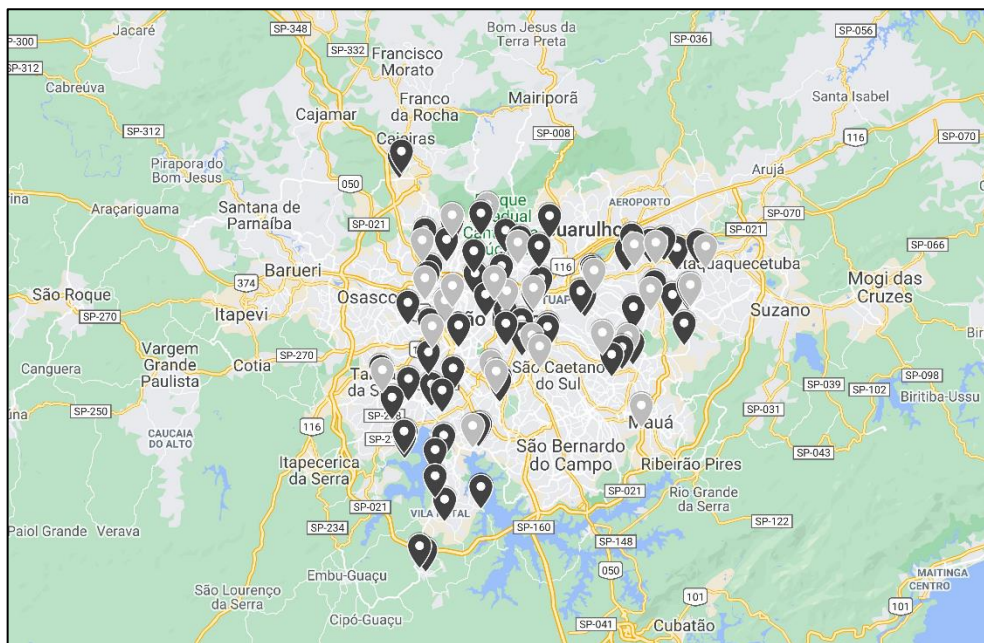
Fonte: Elaboração própria com base em [Geoportal Chile](http://Geoportal Chile) (2019).

<sup>37</sup> Disponível em: <[https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/09/2018.03.28\\_MODELO-DE-GESTION-CENTRO-DE-SALUD-MENTAL-COMUNITARIA\\_DIGITAL.pdf](https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/09/2018.03.28_MODELO-DE-GESTION-CENTRO-DE-SALUD-MENTAL-COMUNITARIA_DIGITAL.pdf)>. Acesso em 10 jul. 2021.

<sup>38</sup> Disponível em: <<https://www.recoleta.cl/centro-comunitario-de-salud-mental-cosam/>>. Acesso em 10 jul. 2021.

Além disso a “Hogar de Cristo” executa um programa de Saúde Mental, realizado por dois anos pela fundação “Rostros Nuevos”, órgão pertencente à “Hogar de Cristo”. Posteriormente, esse programa ficou sob responsabilidade da organização “Nuevo Milenio”, dependente do Arcebispo<sup>39</sup>.

**Mapa 10 - CAPS e CAPS Ad em São Paulo (2021)**



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados disponíveis no Portal da Secretaria Municipal da Saúde de São Paulo. Preto: CAPS, cinza: CAPS AD.

Observa-se que não há uma regionalização específica dos equipamentos voltados para a Saúde Mental em ambos os locais. Isso provavelmente se deve ao fato de que os serviços de saúde mental não são exclusivos para o atendimento à população de rua, devendo ter uma abrangência territorial maior para estarem ao alcance de populações que habitam há uma distância maior do centro. Ao contrário do que foi observado com respeito ao COSAM, CAPS e CAPS AD, os serviços voltados especificamente para pessoas em situação de rua tendem a ser instalados em locais mais centrais, onde há maior concentração dessa população.

### 6.3 Programas relacionados ao consumo abusivo de álcool e drogas

Ambos os países possuem programas voltados para o tratamento de álcool e drogas. O histórico das políticas que tratam sobre essa problemática abrange um público-alvo maior do

<sup>39</sup> Disponível em: <<https://www.hogardecristo.cl/rostrosnuevos/como-se-atiende-a-las-personas-en-situacion-de-calle-con-enfermedades-mentales/>>. Acesso em 10 jul. 2021.

que apenas o da população em situação de rua, embora existam intersecções com essa população e muitas dessas pessoas acabem sendo destinadas para tais programas.

Os programas de álcool e drogas voltados para a população em situação de rua fazem parte das estratégias governamentais para minimizar os danos causados pela dependência e buscar maneiras de fazer com que essas pessoas recuperem sua saúde física e mental. O aumento do consumo dessas substâncias é uma das faces da questão social na atualidade. A dificuldade de se encontrar e de se manter em um emprego, a chamada “desestabilização dos estáveis” e a degradação das condições de sobrevivência empurram as pessoas, principalmente as mais vulneráveis, para o uso de psicoativos. É muito comum que a situação de rua esteja relacionada à dependência química, o que também contribui para que os poucos recursos aos quais as pessoas possuem acesso sejam destinados à obtenção de drogas e álcool, cenário este que contribui para sua permanência na rua.

No quadro, é possível observar a descrição dos programas nacionais existentes para o tratamento de pessoas dependentes de álcool e drogas, dentre elas, aquelas que se encontram em situação de rua.

**Tabela 18 - Programas de Álcool e Drogas voltados para População em Situação de Rua no Brasil e no Chile**

	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>
<b>Órgão Responsável</b>	Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania e Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública	Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA)
<b>Nome</b>	Política Nacional sobre Drogas (PNAD) - Não há uma política específica para pessoas em situação de rua com uso abusivo de álcool e drogas. O Sistema Único de Saúde (SUS) possui equipamentos voltados para o atendimento a usuários de álcool e drogas, os CAPS AD (Centros de Atenção Psicossocial - Álcool e Drogas).	Programa de Tratamiento para personas en situación de calle con consumo problemático de alcohol y drogas
<b>Início</b>	2019 (ano de reformulação da PNAD)	2008
<b>Principais substâncias utilizadas</b>	Álcool e pasta-base	Álcool e pasta-base

<b>Sexo dos participantes</b>	Homens em maior quantidade do que mulheres (III Levantamento Nacional sobre o Uso de Drogas pela População Brasileira)	Homens (84,4%); Mulheres (15,6%)
<b>Duração mínima do acompanhamento</b>	Varia de acordo com o equipamento no qual a pessoa é atendida	8 meses
<b>Características do acompanhamento</b>	Promover e apoiar ações específicas para a <b>população em situação de rua</b> [...] que visem à prevenção e à proteção da vida e à promoção da saúde, por meio de ações e da constituição de serviços em instituições públicas e privadas sem fins lucrativos. Desenvolver, adaptar e implementar diversas modalidades de tratamento, acolhimento, recuperação, apoio, mútua ajuda e reinserção social dos dependentes do tabaco e seus derivados, do álcool e de outras drogas, inclusive seus familiares, às características específicas dos diferentes grupos, incluídos crianças e adolescentes, adolescentes em medida socioeducativa, mulheres, homens, população LGBTI, gestantes, idosos, <b>moradores de rua</b> , pessoas em situação de risco social, portadores de comorbidades, população carcerária e egressos, trabalhadores do sexo e populações indígenas, por meio de recursos técnicos e financeiros.	Proporcionar tratamento aos adultos em situação de rua que apresentam um consumo problemático de álcool e/ou drogas; apoiar e fortalecer a motivação para a mudança; propiciar a problematização dos fatores que facilitam e mantêm o consumo; diminuir as consequências negativas do consumo; reduzir comportamentos de risco; fortalecer fatores protetores que permitam um processo de mudança; fortalecer estratégias de prevenção de recaídas; apoiar o desenvolvimento de habilidades sociais; apoiar o processo de integração social; e orientar a mudança de estilo de vida
<b>Parceria com OSCs</b>	Sim	Sim
<b>Principais OSCs atuantes</b>	Comunidades terapêuticas, Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e outras Drogas (CAPS AD), Consultório na Rua (CnaR)	Hogar de Cristo

Fonte: Elaboração própria.

A nível municipal, em São Paulo, há ações voltadas para pessoas em situação de rua com dependência em álcool e drogas, como o “Programa Redenção”, que confere “atenção à saúde, reinserção social e capacitação profissional às pessoas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas e se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco social”<sup>40</sup>. Além disso, em maio de 2019, houve a instituição da Lei n. 17.089 que dispõe sobre a criação da Política

<sup>40</sup> Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/programa\\_redencao/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/programa_redencao/)>. Acesso em 10 jul. 2021.



Municipal sobre Álcool e outras Drogas no Município de São Paulo. Na Região Metropolitana de Santiago, por sua vez, encontram-se programas terapêuticos administrados pela “Fundación Paréntesis”, um braço da “Hogar de Cristo” e que são colocados em prática em convênio com o “Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol” (SENDA), organização do governo, subordinada ao “Ministerio del Interior y Seguridad Pública”, responsável pela prevenção e reabilitação com respeito a drogas e álcool<sup>41</sup>.

#### 6.4 Alimentação

A alimentação está entre os ativos mais importantes de análise, pois o acesso a ela é fundamental para que outras atividades sejam desenvolvidas pelas pessoas em situação de rua. Não é por acaso que a alimentação é classificada por Moser como um dos componentes do “capital humano”. Verificar quais são as possibilidades de obtenção de alimentos em ambas as metrópoles é essencial para se compreender como se desenham as estratégias de sobrevivência desses grupos nesses locais.

No Chile, as pessoas em situação de rua designam os lugares onde há refeições disponíveis como “rutas de la cuchara” (“rotas da colher”) e, no Brasil, são chamados de “bocas de rango”. Em ambos os países, o acesso a refeições diárias se dá por meio da distribuição de alimentos promovida por grupos de pessoas independentes e organizações da sociedade civil, tanto laicas como religiosas.

Assim, é possível observar esse quadro no município de São Paulo, em que diversos tipos de entidades atuam na distribuição de alimentos, como o Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS). Também há o programa “Bom Prato”, implementado pelo Governo do Estado de São Paulo, que oferece refeições (café da manhã e almoço) a preços subsidiados a toda população, porém as pessoas em situação de rua acabam sendo o público mais frequente. Existem 52 unidades de restaurantes da rede em todo o estado, sendo 22 delas na Capital, 9 nos municípios da Grande São Paulo, 6 no litoral e 15 no interior<sup>42</sup>. Além disso, nos próprios centros de acolhida são oferecidas refeições.

No Chile, os locais de distribuição de alimentos e refeições são conhecidos como “comedores solidarios” (refeitórios solidários) ou “comedores parroquiales” (refeitórios paroquiais) quando uma entidade religiosa é responsável. Há cerca de 50 “comedores

---

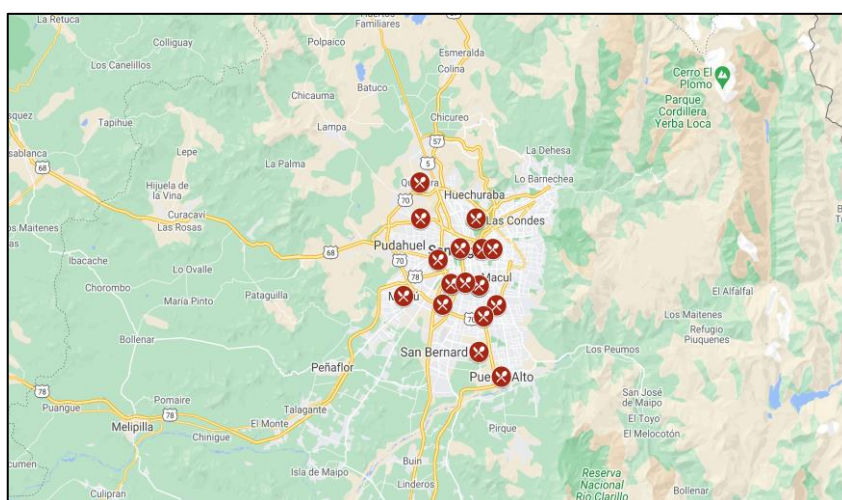
<sup>41</sup> Disponível em: <<https://www.senda.gob.cl/senda/quienes-somos/>>. Acesso em 06 jul. 2021.

<sup>42</sup> Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/confira-os-enderecos-dos-restaurantes-bom-prato-do-estado/>>. Acesso em 06 jul. 2021.

solidarios” em Santiago<sup>43 44</sup>. Os mais conhecidos são o “Fray Andresito”<sup>45</sup>, o “Comedor Solidario de Nuestra Casa”<sup>46</sup>, a “Parroquia Santa María Magdalena”<sup>47</sup>, a “Parroquia Santa María de los Ángeles”<sup>48</sup> e o “Comedor Vivaceta”.

Pontua-se que em ambos os países, a responsabilidade pelo provimento de alimentação a essa população acaba sendo desempenhada em grande parte por organizações da sociedade civil, embora nos equipamentos de acolhida haja também o oferecimento de refeições. O mapeamento de todas as iniciativas de distribuição de alimentos existentes é algo complexo, pois há muitos grupos autônomos dispersos que realizam ações de oferta de refeições, mas sabe-se que elas ocorrem em pontos de maior concentração da população em situação de rua, como nas regiões centrais das cidades. Os mapas indicam os principais pontos de acesso a refeições que as pessoas em situação de rua possuem em ambas as cidades, sendo possível identificar que há um predomínio de estabelecimentos nas regiões centrais, embora haja uma maior dispersão dessas unidades nas regiões que circundam as áreas centrais.

### Mapa 11 - “Comedores” em Santiago (2020)



Fonte: Elaboração própria.

<sup>43</sup> Disponível em: <<http://www.parroquiadesanlazarocl/estos-son-los-comedores-solidarios-que-siguen-funcionando-en-santiago/>>. Acesso em 06 jul. 2021.

<sup>44</sup> Disponível em: <<http://www.vicaria.cl/comedores-solidarios-continuan-recibiendo-a-quienes-mas-lo-necesitan-903.html>>. Acesso em 06 jul. 2021.

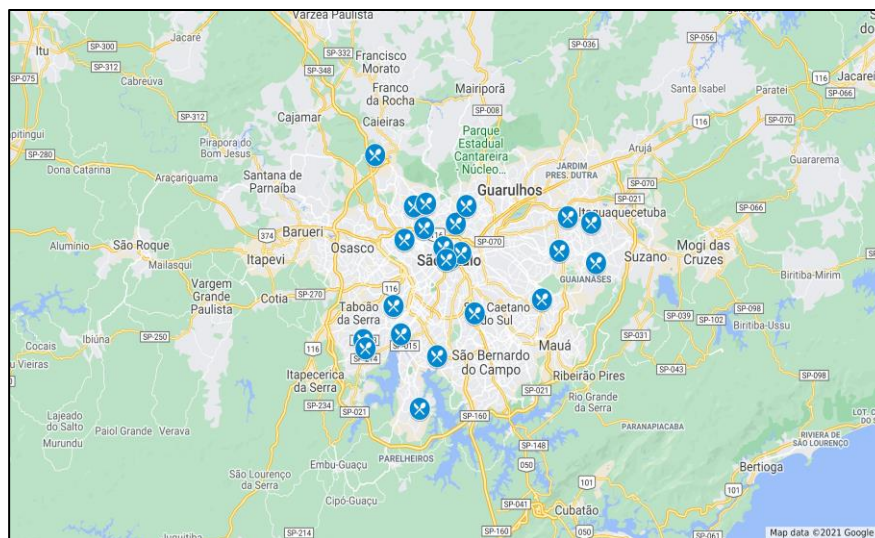
<sup>45</sup> Disponível em: <<https://frayandresito.cl/comedor-solidario/>>. Acesso em 06 jul. 2021.

<sup>46</sup> Disponível em: <<https://fundaciontrascender.cl/blog/comedor-solidario-de-nuestra-casa-ayudara-a-mejorar-la-alimentacion-de-personas-en-situacion-de-calle/>>. Acesso em 06 jul. 2021.

<sup>47</sup> Disponível em: <<https://www.aciprensa.com/noticias/comedor-solidario-un-lugar-de-esperanza-para-las-personas-en-situacion-de-calle-30892>>. Acesso em 06 jul. 2021.

<sup>48</sup> Disponível em: <<http://www.iglesia.cl/40172-se-mantiene-alimentacion-a-personas-en-situacion-de-calle.html>>. Acesso em 06 jul. 2021.

## Mapa 12 - Refeitórios em São Paulo (2020)



Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se uma distribuição desses refeitórios e pontos de distribuição de alimentos mais concentrada nas áreas centrais, onde há maior fluxo de pessoas. A oferta de alimentação é um dos temas em que há menor regulação por parte das administrações públicas tanto em São Paulo como em Santiago, estando ela mais a cargo de entidades socioassistenciais e grupos voluntários.

### 6.5 Moradia

A moradia, juntamente com o trabalho, é um dos ativos mais importantes para a redução da situação de vulnerabilidade de um indivíduo, o que no caso da situação de rua fica muito claro, pois, a partir do momento em que não há uma moradia ou que as condições de permanecer em uma habitação são deterioradas, a ida para a rua se torna algo mais próximo. A moradia se encaixa na categoria de “recursos produtivos”, pois, quando se tem uma habitação garantida, aumenta-se a possibilidade de obtenção de outros recursos necessários para a sobrevivência e diminuição do grau de vulnerabilidade. Por esse motivo, é necessário refletir sobre as concepções que os governos das diferentes cidades possuem sobre políticas de moradia voltadas para essa população e o que tem sido implementado.

As políticas voltadas à moradia para a população em situação de rua em cada uma das metrópoles seguem o modelo de acolhimento do tipo “escada” ou por “etapas”, embora existam

algumas iniciativas apoiadas na modalidade “Housing First” ou “Vivienda Primero” em ambos os países.

O modelo “escada” se baseia na concepção de que a pessoa em situação de rua deve primeiramente se preparar para viver de maneira independente em sua própria habitação, então as políticas baseadas nessa abordagem têm como objetivo uma integração gradativa, disponibilizando centros de acolhida em que serão realizados tratamento e acompanhamento da trajetória daquele indivíduo<sup>49</sup>. Nos centros de acolhida, exige-se a abstinência do uso de substâncias como álcool e drogas, existem regras de convivência e comportamento a serem seguidas e procura-se assegurar que os frequentadores estejam seguindo um tratamento médico adequado para dependência química e demais problemas de saúde física ou mental.

Essa forma de abordagem surgiu nos Estados Unidos e começou a ser aplicada por profissionais que atuavam em hospitais psiquiátricos, porém, com o passar do tempo, eles perceberam a necessidade de uma reformulação do modo como as pessoas em situação de rua eram acolhidas e tratadas, pois a maioria não conseguia desenvolver a autonomia e adquirir os recursos necessários para sair da situação de rua. Foi assim que o modelo “Housing First” passou a ser elaborado na década de 1990, tendo como idealizador o médico Sam Tsemberis, fundador da ONG “Pathways to Housing” em Nova Iorque<sup>50</sup>.

Inicialmente, o projeto era voltado apenas a pessoas em situação de rua com problemas mentais e/ou com drogadição, mas posteriormente foi sendo adaptado para atender pessoas em situação de rua no geral e aquelas que corriam o risco de ir para esta situação devido a uma série de vulnerabilidades. Os participantes recebem apoio para se estabelecerem em uma moradia custeada e os profissionais de saúde e assistência realizam o acompanhamento diretamente nesse local por meio de visitas periódicas<sup>51</sup>.

As principais diferenças entre uma abordagem e outra são relacionadas primeiramente ao fato de que, no “Housing First”, a moradia já é disponibilizada em um primeiro momento para a pessoa que se encontra em situação de rua, não sendo exigido que ela interrompa bruscamente o uso de substâncias como álcool e drogas e que siga critérios rígidos de permanência, como ocorre no modelo de escada<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Disponível em: <<https://housingfirsteurope.eu/guide/what-is-housing-first/history-housing-first/>>. Acesso em 02 jul. 2021.

<sup>50</sup> Disponível em: <<https://housingfirsteurope.eu/guide/what-is-housing-first/history-housing-first/>>. Acesso em 02 jul. 2021.

<sup>51</sup> Disponível em: <<https://housingfirsteurope.eu/guide/what-is-housing-first/history-housing-first/>>. Acesso em 02 jul. 2021.

<sup>52</sup> Disponível em: <<https://housingfirsteurope.eu/guide/what-is-housing-first/history-housing-first/>>. Acesso em 02 jul. 2021.

No Brasil, há o reconhecimento de que o “Housing First” seria o modelo ideal a ser implementado em nível nacional, como se pode observar no trecho:

A constatação, do governo federal e das organizações que trabalham com a população em situação de rua no Brasil, da eficiência e eficácia do modelo Housing First para promover a saída definitiva das pessoas da situação de rua, em contraposição com o atual modelo de política pública intersetorial e etapista, que, apesar de possuir diversas ações necessárias para o atendimento ao público, pela ausência de políticas eficazes de acesso à moradia, acaba por contribuir para a manutenção da situação de rua, fez com que o modelo Housing First (Moradia Primeiro) fosse reconhecido como prioridade pela atual gestão a partir de 2019 ([BRASIL](#), MDF, 2020).

É possível verificar o reconhecimento por parte do governo brasileiro de que é necessária uma mudança na forma como a política atual para pessoas em situação de rua está sendo formulada e implementada, ainda que o modelo principal seja o etapista. No âmbito municipal, em São Paulo, há uma mescla de iniciativas que procuram seguir o “Housing First” com a política de escada já existente.

Dentre essas iniciativas estão os programas “Autonomia em Foco”, “Família em Foco” e “Locação Social”, cada um deles visando à garantia de um certo nível de autonomia aos participantes e o acompanhamento assistencial. Os dois primeiros consistem em equipamentos com pequenas unidades para que as pessoas possam se instalar com suas famílias ou sozinhas, tendo acesso a uma cozinha comunitária e áreas comuns como lavanderia<sup>53</sup>. A locação social já envolve o aluguel subsidiado de apartamentos para indivíduos que já possuem uma renda própria e maior estabilidade<sup>54</sup>.

Entretanto, o modelo etapista prevalece em São Paulo, com a presença intensa de centros de acolhida, repúblicas etc. geridas tanto pelo setor público como pelo setor privado. Muitas vezes, esses locais cumprem apenas com o propósito de servirem como um abrigo temporário, sem que haja um acompanhamento efetivo da trajetória do sujeito e aplicação de medidas para que ele saia da situação de rua.

Em Santiago, existe o programa “Vivienda Primero” elaborado no âmbito do Programa Noche Digna. As pessoas devem se inscrever neste projeto através do preenchimento de um formulário que contém questionamentos que vão desde dados sobre data e local de nascimento

---

<sup>53</sup> Disponível em:

<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/rede\\_socioassistencial/familia/index.php?p=3211](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/rede_socioassistencial/familia/index.php?p=3211)>. Acesso em 02 jul. 2021.

<sup>54</sup> Disponível em:

<<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=243291#:~:text=O%20programa%20de%20Loca%C3%A7%C3%A3o%20Social,da%20popula%C3%A7%C3%A3o%20de%20baixa%20renda>>. Acesso em 02 jul. 2021.

até hábitos relacionados ao consumo de álcool e drogas. Trata-se ainda de um plano piloto que está sendo implementado e avaliado através da parceria entre o Estado e organizações da sociedade civil como a “Hogar de Cristo”, que administra seis moradias na região metropolitana de Santiago e outras cinco na região de Biobío<sup>55</sup>.

As iniciativas alinhadas ao “Housing First” ainda são incipientes nas duas regiões metropolitanas, embora haja o reconhecimento de que essa proposta é uma das mais adequadas e inovadoras sob o ponto de vista das estratégias para a saída da situação de rua. É preciso reconhecer que os custos envolvidos para a implantação desse tipo de política pública também são maiores, pois há a necessidade de um atendimento mais individualizado e a destinação de unidades de habitação a serem ocupadas por uma quantidade menor de indivíduos, gerando maiores entraves para sua aplicação.

## 6.6 Trabalho

O trabalho, dentro da concepção de ativos de vulnerabilidade, é um dos elementos mais importantes, pois é por meio dele que as pessoas conseguem adquirir demais recursos necessários para sua sobrevivência. No caso da situação de rua, o trabalho é desempenhado de maneira intermitente e várias são as atividades remuneradas que são conjugadas para se compor uma renda que possibilite a aquisição de recursos mínimos. Essas atividades se alternam entre coleta de materiais recicláveis, desabastecimento de caminhões, serviços de limpeza, dentre outros. Compreendendo a importância e a centralidade do trabalho, ambos os governos buscam promover políticas de incentivo ao trabalho, seja por meio de oficinas laborais que capacitam essas pessoas para exercerem certas atividades, como a confecção de itens para venda, ou por programas de empregabilidade como as “operações trabalho” em que há a contratação de pessoas em situação de rua para serviços de zeladoria como varrição.

As políticas de ambos os países partem do pressuposto de que o trabalho se constitui como principal articulador do sujeito com seu contexto social (ROMINA BRAVO BRIONES, *Personas en Situación de Calle y Trabajo*, 2008, p. 44), sendo ele um caminho para a autonomia e saída da situação de rua, como é possível observar tanto na PNPR como no Programa Calle. Permanece a lógica apontada por Castel de que os aptos para o trabalho não devem contar com políticas de assistência social ou, se contarem, deve ser por um curto período. O problema para o qual ainda não se tem resposta é o que fazer quando o próprio modo de organização social

---

<sup>55</sup> Disponível em: <<https://www.gob.cl/noticias/vivienda-primeramente-lanzan-programa-de-reinsercion-que-otorga-un-hogar-provisorio-personas-en-situacion-de-calle/>>. Acesso em 02 jul. 2021.

gera um contingente de “inempregáveis” cada vez maior. No Quadro, é possível observar as concepções de trabalho em que cada uma das políticas para pessoas em situação de rua se baseia.

**Tabela 19 - Dimensão do trabalho sob a ótica das Políticas para População de Rua no Chile e no Brasil (2020)**

	<b>Trechos que mencionam a dimensão "trabalho"</b>
<b>PNPR</b>	<p>Art. 7º São objetivos da Política Nacional para a População em Situação de Rua:</p> <p>I - Assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, <b>trabalho e renda</b>;</p> <p>XIV - Disponibilizar <b>programas de qualificação profissional</b> para as pessoas em situação de rua, com o objetivo de propiciar o seu acesso ao mercado de trabalho.</p>
<b>Programa Calle - Política Nacional de Calle</b>	<p><b>Objetivo:</b> Diminuir as barreiras de acesso a melhores trabalhos para pessoas em situação de rua (tradução nossa).</p> <p>Permitir a inclusão social melhores oportunidades de trabalho permitindo uma geração de renda autônoma que confira o acesso a bens e serviços e a ativação das capacidades pessoais para a construção de novos projetos de vida (tradução nossa, p. 23).</p> <p>Criar indicadores que meçam a eficácia e o impacto da política de emprego tanto a nível de inserção e manutenção laboral deste coletivo, como nas condições em que o trabalho se desenvolve (tradução nossa, p. 34).</p>

Fonte: Elaboração própria com base na PNPR (Brasil) e na Política Nacional de Calle (Chile).

Quando a categoria “trabalho” é mencionada no texto de ambas as políticas nacionais, propõe-se como objetivo assegurar o acesso dessa população a oportunidades de inserção laboral como cursos profissionalizantes e participação de programas sociais. O trabalho, para essas políticas, é interpretado como uma das principais portas de saída da situação de rua, pois é por meio dele que a renda e a autonomia seriam obtidas.

A Prefeitura de São Paulo possui como principal política pública de incentivo ao trabalho da população em situação de rua o “Programa Operação Trabalho Pop Rua” (POT Pop Rua), lançado em 2019<sup>56</sup>. Além disso, em 2020, também houve a criação do Programa Operação Trabalho Redenção (POT Redenção). Os Centros de Acolhida presentes em São Paulo também possuem a função de oferecer oportunidades de ingresso no mundo do trabalho para seus

<sup>56</sup> Disponível em:

<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/poprua/programas\\_e\\_projetos/index.php?p=269812](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/programas_e_projetos/index.php?p=269812)>. Acesso em 02 jul. 2021.

usuários por meio de oficinas, cursos de capacitação, disponibilização de computadores para realização de buscas por vagas de emprego e elaboração de currículo.

Em Santiago ocorrem ações pontuais de grupos pertencentes a organizações da sociedade civil para a capacitação das pessoas em situação de rua<sup>57</sup>, além disso, o foco das políticas de inserção laboral também repousa mais na capacitação para um eventual ingresso no mercado de trabalho<sup>58</sup> do que na realização ativa de contratação da mão de obra de pessoas em situação de rua para o exercício de determinadas atividades como ocorre em São Paulo com o POT Pop Rua e o POT Redenção.

O Programa Calle prevê o desenvolvimento das capacidades psicossociais e sócio laborais das pessoas em situação de rua, pois parte da perspectiva de que apenas a partir do impulsionamento dessas habilidades é possível haver uma inclusão social efetiva dessa população (AGUIRRE, 2017, p. 37).

Entretanto, deve-se frisar que a população em situação de rua exerce atividades econômicas e geradoras de renda diariamente para garantir sua subsistência, independentemente da existência de programas e políticas de fomento à inserção laboral. Os últimos censos, tanto do Brasil como do Chile (BRASIL, 2008; CHILE, 2011), demonstram que, ao contrário do que é comumente afirmado, essas pessoas atuam na coleta de materiais recicláveis, venda ambulante, carga/descarga de caminhões, dentre outros. Sua principal dificuldade consiste na realização de planejamentos de médio e longo prazo, visto que o cotidiano nas ruas requer o suprimento rápido das necessidades básicas, como aquisição de alimentos e local para dormir. Além dessa questão, há o alto risco de a pessoa em situação de rua ter suas reservas monetárias (mesmo que elas sejam poucas) roubadas ou perdidas (BEZERRA, ROSA, VIEIRA, 1994).

Vale destacar que grande parte das pessoas em situação de rua possuem uma trajetória marcada por abusos relacionados ao trabalho, sendo registrado no censo chileno (“II Catastro Calle” de 2011) que a maior parte começou a trabalhar quando criança em atividades precárias e insalubres, sendo privadas da oportunidade de estudar, desenvolver habilidades socioemocionais e cognitivas, conseqüentemente, iniciando um consumo precoce de álcool e outras drogas, o que levou a uma situação de vício. Daí percebe-se que todos os temas

---

<sup>57</sup> Disponível em: <<https://www.ucentral.cl/ucen-en-la-comunidad/trato-hecho-ucen-trabajo-con-personas-en-situacion-de-calle-mediante-su>>. Acesso em 02 jul. 2021.

<sup>58</sup> Disponível em: <<https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2019/08/Informe-de-Factibilidad-CIS-Situaci%C3%B3n-Calle.pdf>>. Acesso em 02 jul. 2021.



abordados neste trabalho são interligados e que tanto a busca por explicações sobre as origens e possibilidades de superação deste fenômeno são multifacetadas e complexas.

O desenvolvimento e a implementação de políticas que fomentem a atividade laboral e a autonomia desta população são muito importantes para que a situação de rua seja superada de modo definitivo e não apenas temporário, mas as ações tomadas devem levar em consideração o contexto no qual cada pessoa está inserida, quais são suas necessidades e objetivos.

O Quadro ilustra as atividades remuneradas exercidas pelas pessoas em situação de rua nas duas regiões. A maior parte delas ocorre de maneira independente dos programas que são oferecidos pelas municipalidades.

**Tabela 20 - Atividades remuneradas exercidas por pessoas em situação de rua (2020)**

	São Paulo	Santiago
<b>Principais atividades remuneradas exercidas pelas pessoas em situação de rua</b>	Trabalho por conta própria ou bicos, "manguear" (pedir dinheiro e/ou doações), atividades artísticas nas ruas, catação, atividades denominadas ilícitas, coleta de material reciclável, venda ambulante, flanelinha, entregador de panfleto, carga e descarga (CENSO SÃO PAULO, 2015).	Venda ambulante, vigia de carros estacionados, coleta de materiais recicláveis, especialmente papelão (CATASTRO NACIONAL CALLE, 2011).
<b>Foco das políticas/ações de inserção laboral</b>	Programas de Operação Trabalho - POTs Pop Rua e Redenção. Capacitação profissional.	Capacitação profissional, "Yo <a href="#">Emprendo Semilla</a> " (FOSIS).
<b>Principais instituições envolvidas nas políticas/ações de inserção laboral</b>	Prefeitura Municipal de São Paulo	Organizações da Sociedade Civil; Fondo de Solidariedad e Inversión Social (FOSIS), Corporación Moviliza.
<b>Locais onde são promovidas as políticas</b>	Centros de Acolhida e locais onde as pessoas desenvolvem os trabalhos oferecidos no âmbito do POT.	Centros para la Superación, locais destinados a realização de oficinas de capacitação profissional.
<b>Outras formas de obtenção de renda</b>	Bolsa Família, Renda Mínima, Renda Cidadã, BPC, aposentadoria. No entanto, 71,3% das pessoas em situação de rua não recebem nenhum benefício, sendo esse número 40,3% para os acolhidos. (Censo de 2015, p. 11).	Ingreso Ético Familiar

Fonte: Elaboração própria.

## 6.7 Caracterização da rede conveniada em cada uma das metrópoles

Tanto no Brasil como no Chile há forte presença de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que proveem serviços em diversas áreas, como saúde, educação e assistência social. Essas organizações possuem caráter religioso ou laico e recebem incentivos e transferências de recursos governamentais para sua atuação. Como Castel observa, a presença das organizações e entidades tanto laicas como religiosas é antiga, porém, o que muda atualmente é a existência de uma regulação de suas atividades por parte dos governos, sendo que isso se observa no Brasil e no Chile.

No Brasil, há o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) aprovado em 2014 por meio da Lei n. 13.019/14. E, no âmbito municipal, existe o Cadastro Municipal Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor (CENTS). Esse cadastro é regulado pela Portaria 34/SMG/2017 que determina regras para a inscrição das organizações que tenham realizado parcerias com o Município<sup>59</sup>.

No Chile, houve a aprovação da lei n. 20.500 em fevereiro de 2011, após um longo processo de tramitação que se iniciou no ano de 2004<sup>60</sup>. A nível municipal, a lei prevê a criação de órgãos denominados “Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil”, que possuem caráter consultivo, devem ser presididos pelo prefeito e que possuem como objetivo assegurar a participação da comunidade local no desenvolvimento da comuna (p. 36)<sup>61</sup>.

O Brasil conta com a presença de 781.921 OSCs, sendo 50.831 na área de Assistência Social (4,3%). No município de São Paulo, há 47.044 OSCs atuantes, sendo considerada a cidade com maior quantidade de OSCs em âmbito nacional. Dessas, 37.788 são associações privadas, 8.456 são organizações religiosas, 732 são fundações privadas e 68 são organizações sociais. Do total de OSCs presentes no município, 6,0% atuam na área de Assistência Social<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Disponível em:

<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/entidades\\_sociais/index.php?p=3245](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/entidades_sociais/index.php?p=3245)>. Acesso em 02 jul. 2021.

<sup>60</sup> Disponível em: <<https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2016/01/PDF-Brochure-Mapa-de-las-Organizaciones.pdf>>. Acesso em 02 jul. 2021.

<sup>61</sup> Disponível em: <<https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2016/01/PDF-Brochure-Mapa-de-las-Organizaciones.pdf>>. Acesso em 02 jul. 2021.

<sup>62</sup> BRASIL. Censo SUAS, 2019. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/analise-perfil.html?localidade=3550308>>. Acesso em 20 jul. 2021.

No Chile existem 234.502 OSCs<sup>63</sup>, sendo 26,0% delas na Região Metropolitana<sup>64</sup>. Do total de OSCs presentes no Chile, 5,4% se dedicam à provisão de serviços sociais. Das atuantes na Região Metropolitana, 27,5% pertencem à área de serviço social<sup>65</sup>. Na Região Metropolitana de Santiago, há o “Consejo de la Sociedad Civil” (Conselho da Sociedade Civil), que é um órgão colegiado de caráter consultivo composto por representantes dessas organizações.

Em ambas as metrópoles a maior parte da provisão de serviços de assistência à população em situação de rua se dá por meio de Organizações da Sociedade Civil (OSCs), parte delas de caráter religioso e outra parte de caráter laico. O Quadro demonstra esse panorama:

**Tabela 21 - Caráter das OSCs que atendem a População em Situação de Rua (2020)**

Cidade	Caráter	
	Religiosa	Laica
Santiago	10	16
São Paulo	44	85
<b>Total</b>	54	101

Fonte: Elaboração Própria com base em dados da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo ([SMADS](#), 2021) e do Programa Noche Digna (Chile, Santiago).

A presença de OSCs na gestão de políticas para pessoas em situação de rua é comum nas duas localidades, o que mostra um modelo de arranjo de provisão de políticas sociais similar sob este aspecto, qual seja, o da contratação ou da realização de convênios entre setor público e organizações privadas sem fins lucrativos para o atendimento a populações vulneráveis.

## 6.8 Programas de Inverno

Os programas de inverno, embora não tenham o objetivo de promover mudanças substanciais para tirar as pessoas da situação de rua permanentemente, possuem grande importância para evitar mortes decorrentes da exposição a baixas temperaturas. Ainda assim, todos os anos são registrados óbitos de pessoas em situação de rua que não resistiram ao frio.

<sup>63</sup> Disponível em: <<https://politicaspUBLICAS.uc.cl/en-chile-existen-234-502-organizaciones-de-la-sociedad-civil-con-alta-presencia-en-regiones/>>. Acesso em 02 jul. 2021.

<sup>64</sup> Disponível em: <<https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2016/01/PDF-Brochure-Mapa-de-las-Organizaciones.pdf>>. Acesso em 02 jul. 2021.

<sup>65</sup> Mapa de las organizaciones de la sociedad civil. 2015. Disponível em: <<https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2016/01/PDF-Brochure-Mapa-de-las-Organizaciones.pdf>>. Acesso em 02 jul. 2021.

No ano de 2020, com o início da pandemia de coronavírus, foi registrado um aumento de mortes durante o período do inverno<sup>66</sup>, tendo sido registradas 53 pessoas em situação de rua que foram encontradas mortas<sup>67</sup>. Em 2019, também em Santiago, um homem em situação de rua morreu durante a madrugada, na qual houve o registro de temperaturas abaixo de 0°C<sup>68</sup>. Em 2018, foram registradas as mortes de três pessoas na mesma região<sup>69</sup>. Em São Paulo também se verifica um cenário semelhante durante o período de inverno. Foram noticiadas 4 mortes na cidade em decorrência do frio no inverno de 2020<sup>70</sup>.

Ressalta-se que os dados com respeito a pessoas em situação de rua possam estar subnotificados, dadas as dificuldades de acesso dessa população aos serviços, pressupõe-se que há uma quantidade maior de indivíduos que tenham falecido em decorrência da exposição ao frio, no entanto, depende-se majoritariamente de fontes como notícias veiculadas pela imprensa.

**Tabela 22 - Comparação entre os programas de inverno em São Paulo e Santiago (2020)**

Características	Programas de Inverno	
	São Paulo	Santiago
Localidade	São Paulo	Santiago
Nome do programa	Operação Baixas Temperaturas	Plan Invierno (compõe o Programa Noche Digna)
Ano de início	2015	2011
Período	maio a setembro	julho a dezembro
Meio de contato para acolhimento	SP156	Fono Calle
Serviços de acolhida	Núcleos de convivência para adultos em situação de rua; Centros de acolhida; Repúblicas; Alojamentos emergenciais em Centros Esportivos.	Albergues; Hospederías; Alojamentos; Cupos de invierno (vagas extras disponibilizadas durante o inverno).

<sup>66</sup> Disponível em: <<http://www.diarioeldia.cl/pais/invierno-agrava-realidad-chilenos-en-situacion-calle-durante-pandemia>>. Acesso em 02 jul. 2021.

<sup>67</sup> Disponível em: <<https://www.latercera.com/nacional/noticia/carabineros-indaga-53-muertes-en-la-calle-asociadas-al-covid/EY3N6OJR7JBW7G3ZN5LCP5UROY/>>. Acesso em 02 jul. 2021.

<sup>68</sup> Disponível em: <<https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2019/05/22/frio-habria-cobrado-primera-victima-en-santiago-hombre-en-situacion-de-calle-murio-esta-madrugada.shtml>>. Acesso em 02 jul. 2021.

<sup>69</sup> Disponível em: <<https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/policial/ola-de-frio-en-santiago-confirman-muerte-de-tres-personas-en-situacion/2018-06-04/094614.html>>. Acesso em 02 jul. 2021.

<sup>70</sup> Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/08/moradores-situacao-rua-frio/>>. Acesso em 02 jul. 2021.

<b>Serviços de atendimento "in loco" (na rua)</b>	Serviço Especializado de Abordagem Social às Pessoas em Situação de Rua (SEAS) e Consultório na Rua (CnaR)	Ruta Social e Ruta Médica
<b>Número de beneficiários</b>	9.439 (2019)	1.390 (2016)

Fonte: Elaboração própria.

Os programas de inverno são os que possuem maior robustez tanto em São Paulo como em Santiago, em parte porque nesses períodos são noticiados óbitos dessa população com mais frequência, havendo um apelo social e midiático maior aos governos para que providências sejam tomadas. Esses programas, como mencionado, não são voltados para a solução definitiva do problema, funcionando apenas de modo paliativo.

### 6.9 Programas de transferência de renda e cadastros sociais

Tanto o Chile como o Brasil possuem cadastros sociais para registrar pessoas em situação de vulnerabilidade que necessitam de acompanhamento assistencial e acesso a programas de transferência de renda. Assim como o trabalho e a moradia, o acesso à renda é de suma importância na composição do portfólio de recursos de um indivíduo, ainda mais quando este se encontra em situação de vulnerabilidade e possui uma quantidade limitada de ativos para sua sobrevivência. No Chile, há o Registro Social de Hogares e, no Brasil, o Cadastro Único (CadÚnico). No Quadro, estão elencados os benefícios governamentais disponíveis para pessoas em situação de vulnerabilidade, entre elas as que estão em situação de rua.

**Tabela 23 - Programas de transferência de renda voltados para a População em Situação de Rua em cada país (2020)**

<b>Chile</b>	<b>Brasil</b>
Pensión Básica Solidaria de Vejez - Acessível para pessoas em situação de rua acima dos 65 anos de idade	Benefício de Prestação Continuada - Acessível para pessoas com deficiência e pessoas acima dos 65 anos registradas no Cadastro Único
Programa Calle Ingreso Ético Familiar	Bolsa Família - Acessível para pessoas em situação de rua registradas no Cadastro Único

Fonte: Elaboração própria.

Embora existam esses programas de transferência de renda que podem ser acessados pela população em situação de rua, a adesão é bem baixa devido a problemas relacionados a diversos aspectos como a baixa divulgação dos programas, documentos exigidos para a

requisição desses benefícios dificilmente estão em posse das pessoas em situação de rua, dentre outros.

Em ambos os países, observa-se dificuldade de contabilização e dados desatualizados. O último censo nacional no Brasil foi realizado em 2008, enquanto no Chile, em 2011. Com relação ao âmbito local, o município de São Paulo tem sido capaz de realizar censos periodicamente, sendo o último de 2019. No entanto, Santiago, bem como as outras localidades chilenas, não possuem dados oficiais atualizados sobre sua população em situação de rua. O “Registro Social de Hogares” passou a conter um anexo para indicar os casos em que a pessoa se encontra em situação de rua, no entanto, o acesso a esses dados é restrito.

Tanto no Brasil como no Chile, há uma forte presença de Organizações da Sociedade Civil que se responsabilizam pela assistência a pessoas em situação de rua. Ao passo que, no Brasil, essas OSCs devem seguir os critérios estabelecidos pelo SUAS e ocorre uma relação de parceria público-privada, no Chile ainda predomina uma lógica da filantropia, em que, principalmente, a Hogar de Cristo é a principal responsável pela condução de políticas e ações voltadas para este público, ainda tenha sido instituído o Programa Calle e outras normas que orientam ações para as pessoas em situação de rua. Entretanto, nos dois casos, o Estado se coloca como principal financiador dos programas sociais.

Outro ponto de aproximação entre São Paulo e Santiago diz respeito à concentração de equipamentos de assistência nas regiões centrais, como pode se observar nos mapas presentes ao longo deste capítulo. Tanto em um local como em outro, as pessoas em situação de rua buscam se estabelecer onde há maior circulação de bens, serviços e mercadorias e, portanto, melhores oportunidades de garantia de subsistência, como exercer pequenas atividades laborais, coleta de materiais recicláveis e obtenção de doações de roupas e alimentos.

É possível perceber que tanto São Paulo como Santiago possuem programas e ações específicas para os períodos de baixas temperaturas, quando há registro de maior mortalidade dessas pessoas. Durante os meses de inverno, os centros de acolhida ampliam os leitos e são feitas campanhas para localização e resgate de pessoas que se encontram ao relento, embora todos os anos ainda se registrem casos de mortes por hipotermia.

O modelo de acolhimento predominante em ambas as realidades é o de escada, embora sejam vistas algumas iniciativas tímidas similares ao modelo “Housing First”.

As práticas repressivas, principalmente por parte dos agentes de segurança pública ainda estão muito presentes, havendo, portanto, um contrabalanço entre ações que visem à melhora das condições de vida dessas pessoas e uma política repressiva que busca expulsar a população

em situação de rua para outras áreas das cidades com finalidade de evitar que o problema ganhe maior visibilidade e que essas pessoas continuem a “incomodar” a vida cotidiana nas cidades.

É possível observar que o Brasil possui uma atuação estatal mais forte no campo da assistência social do que o Chile. Há uma maior capilaridade dos equipamentos de acolhimento e de iniciativas governamentais voltadas para o atendimento a essa população. Devido à existência do SUAS, a rede socioassistencial no Brasil é mais organizada e responde a diretrizes comuns, enquanto o Chile ainda é marcado por filantropia de modo mais forte.

**Tabela 24 - QUADRO RESUMO: COMPARATIVO DAS POLÍTICAS PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA EM SÃO PAULO E SANTIAGO (2021)**

	São Paulo	Santiago
<b>Política Nacional</b>	PNPR (Decreto n. 7.053 de 2009)	Programa Calle (Lei n. 20.595/2011)
<b>Quantidade de pessoas em situação de rua</b>	24.344	5.643
<b>Saúde</b>	Consultório na Rua	Rutas Médicas
<b>Alimentação</b>	23 refeitórios	21 comedores
<b>Moradia</b>	Modelo de "escada", com algumas iniciativas similares ao “Housing First”	Modelo de "escada", com algumas iniciativas similares ao “Housing First”
<b>Trabalho</b>	POT Pop Rua e Redenção; cursos de capacitação.	Cursos de capacitação; “Yo Emprendo Semilla”.
<b>Auxílios/transferências de renda</b>	Bolsa família, renda mínima, renda cidadã, BPC e aposentadoria (no caso de idosos)	Pensión Básica Solidaria de Vejez, Programa Calle Ingreso Ético Familiar
<b>Atuação de OSCs</b>	Possui	Possui
<b>Programas de Inverno</b>	Operação Baixas Temperaturas	Plan Invierno (Noche Digna)

Fonte: Elaboração própria.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência de pessoas em situação de rua envolve uma multiplicidade de fatores como o uso de álcool e drogas, vínculos familiares enfraquecidos, desemprego e precarização do trabalho. Justamente por não ter uma causa específica, a situação de rua é considerada algo complexo e dinâmico. Não existe apenas um tipo de pessoa em situação de rua, embora comumente sejam encontradas figuras masculinas de meia idade nessa situação. Mulheres, crianças, idosos e, muitas vezes, famílias inteiras têm se encontrado num grau de vulnerabilidade tal, que é comum vê-los nas calçadas e marquises. Observou-se que este é um fenômeno relacionado ao processo de urbanização e presente em grandes metrópoles como São

Paulo e Santiago, regiões escolhidas para esta análise por terem registrado um aumento dessa população a partir dos anos 1990.

A partir das abordagens sobre a questão social, foi possível compreender a relação da ida das pessoas para rua com o desemprego e a precarização do trabalho, embora não sejam desconsiderados outros fatores como o rompimento de vínculos familiares e uso abusivo de álcool e drogas.

As reestruturações e mudanças ocorridas no sistema econômico e social a partir da década de 1990, com o emprego de medidas de ajuste fiscal nos países latino-americanos, tendo destaque o Chile (com uma experiência neoliberal que, inclusive começou anteriormente, nos anos 1970) e o Brasil, além da crise ocorrida após o fim do ciclo de aumento de preço das commodities ocorrido nos anos 2000, fizeram com que esse contingente populacional crescesse nos grandes centros. A situação de rua é uma das expressões da questão social na atualidade, sendo que as pessoas que se encontram nessa situação podem ser denominadas “supranumerários” ou “superexplorados” a depender da interpretação do autor ou autora que analisa o fenômeno. Sendo assim, depreendeu-se que a situação de rua é mais um fenômeno estrutural que relacionado a escolhas individuais, embora não se deva ignorar aspectos relacionados ao micro, como fatores psicológicos e as relações familiares.

Foi possível observar que as políticas públicas implantadas em cada local seguem a lógica do incentivo ao trabalho, seja por meio da oferta de cursos de capacitação ou elaboração de programas que estimulem a contratação de mão de obra para o desempenho de determinadas atividades como varrição de calçadas, coleta de lixo, dentre outros. Simultaneamente, essa população busca desempenhar atividades remuneradas como “bicos”, coleta de materiais recicláveis, limpeza de para-brisas, vigia de carros e pedir dinheiro ou comida. Todo esse universo de atividades compõe os recursos que conseguem ser captados para a sobrevivência diária.

Tanto em São Paulo como em Santiago, essa população se concentra nas áreas centrais devido à maior possibilidade de obter algum tipo de renda, alimentação e acesso a serviços de acolhida. Os maiores fluxos de pessoas, mercadorias, serviços e atividades econômicas em geral ocorrem nas partes centrais das regiões metropolitanas e não nos bairros, fatores esses que estimulam a concentração dessas pessoas nessas localidades. A população presente em São Paulo é significativamente maior do que a que se encontra em Santiago, o que é possível de entender tendo em vista o fato de que São Paulo é uma das maiores capitais da América Latina, tanto em termos geográficos quanto populacionais e econômicos.



Tendo em vista essa problemática, São Paulo e Santiago buscam implementar políticas que procurem dar respostas a essa situação a partir de várias frentes, como trabalho, moradia, saúde e alimentação. Para isso, contam com as políticas elaboradas em âmbito nacional, no caso de São Paulo, a PNPR e, no caso de Santiago, os programas Calle e Noche Digna, principalmente. Foi observado que em ambos os locais, há forte atuação de OSCs que realizam a provisão dos serviços para a população de rua, tanto de modo formal, com a formação de parcerias público privadas, como de maneira informal, através de ações de filantropia. A presença de OSCs religiosas, principalmente ligadas às igrejas, foi um fator comum que se destacou. O histórico da Igreja Católica tanto no Brasil como no Chile é marcado por sua presença desde o período colonial, sendo esse um aspecto marcante no que diz respeito às obras sociais. Quando se discutiu sobre a questão social, o papel das igrejas foi abordado, pois elas, desde bem antes da configuração de um Estado Social, eram as principais responsáveis pela oferta de assistência aos mais necessitados, definindo inclusive critérios de elegibilidade que possuem resquícios até hoje no modo como os usuários das políticas são definidos, como a capacidade para o trabalho e quem são os “bons” e “maus” pobres (juízo esse associado a fatores como uso de drogas, orientação sexual/identidade de gênero, desempenho de atividades econômicas, dentre outros).

Foi possível perceber que as “ajudas” conferidas pelo poder público são importantes na composição dos recursos utilizados para a sobrevivência cotidiana, embora não cumpram o papel de tirar definitivamente as pessoas dessa situação. O foco nas ações de inverno, para evitar óbitos decorrentes das baixas temperaturas, é preponderante nas duas metrópoles. Ambas adotam medidas extras durante esse período, como a contratação de mais leitos em albergues, abordagens “in loco” e disponibilização de números para denúncia em caso de identificação de pessoas ao relento. Essas iniciativas são de caráter temporário e não têm como objetivo a solução definitiva da condição de vulnerabilidade dessas pessoas.

Também foi possível compreender, por meio da distinção entre pobreza e vulnerabilidade, que as pessoas em situação de rua se encontram em distintos graus de vulnerabilidade, a depender de fatores como raça, gênero, idade e os recursos e ativos que se encontram à disposição para serem mobilizados na elaboração de estratégias de sobrevivência, lembrando que os ativos são os recursos que de fato são utilizados para reduzir uma situação de privação, como falta de alimento, lugar para dormir etc. O papel das políticas voltadas para essa situação em ambas as regiões acaba sendo o de oferecer um maior portfólio de recursos para essas pessoas, como é o caso dos atendimentos em saúde, oferta de refeições, programas de incentivo ao trabalho e operações de inverno que têm a ver com o aspecto do capital humano.

Sobre o atendimento à saúde, os programas voltados para essa área são similares com respeito à itinerância, no entanto, enquanto em São Paulo há cobertura durante todo o ano, em Santiago, os atendimentos “in loco” ocorrem apenas no período de inverno. A moradia, ativo de suma importância para avaliar o grau de vulnerabilidade dos indivíduos, configura-se como um dos pontos de maior atenção com respeito às políticas de cada região. Com relação a esse tema ainda permanece o modelo do tipo “escada” ou “etapista” que apenas atende as necessidades da população de rua temporariamente e, mesmo assim, sua cobertura é limitada. No entanto, vale ressaltar que há o reconhecimento por parte dos governos de que é necessária a implantação do modelo “Housing First”, havendo iniciativas que vão nessa direção.

Os programas de transferência de renda disponíveis para as pessoas em situação de rua possuem um alcance limitado, pois é preciso que se cumpram determinados requisitos para seu acesso, o que não é o caso de uma grande maioria, além de haver problemas relacionados à perda de documentos, dificuldade de deslocamento aos centros de assistência que realizam os cadastros sociais, dentre outros. Dentre os ativos necessários para a sobrevivência, o acesso à renda é fundamental, pois, é através de uma garantia financeira que é possível adquirir outros recursos para o dia a dia. Os programas de transferência de renda, quando beneficiam a população em situação de rua, garantem uma maior previsibilidade na elaboração dessas estratégias, pois a pessoa que se encontra nessa situação não contará apenas com o que ela conseguir angariar momentaneamente com atividades informais ou doações.

Apesar de existir um marco legal que garante uma oferta mínima de serviços e de respeito às pessoas que se encontram em situação de rua, como é o caso das políticas nacionais e locais, ainda se observa uma tensão existente entre a assistência social e a segurança pública, ambos campos que envolvem a atuação do governo. Enquanto a assistência social está inscrita na lógica de provisão de serviços e atendimento de necessidades básicas, a segurança pública permanece sob a perspectiva de discriminação e estigmatização das pessoas em situação de rua, em que elas são associadas à criminalidade e ao tráfico, então devem ser expulsas dos locais onde permanecem, o que também alimenta uma visão higienista, sendo esse um problema relacionado ao modo como as zeladorias urbanas lidam com essa população (pertences recolhidos e descartados como lixo, por exemplo).

Com relação à eficácia de ambos os Programas Nacionais, é difícil realizar sua avaliação, visto que há uma carência de dados relacionados ao monitoramento e avaliação dessas políticas. Foi possível perceber que existem dispositivos voltados para o atendimento a essa população e que existe uma preocupação por parte dos governos dessas cidades em reduzir a quantidade de pessoas em situação de rua, no entanto, os esforços empenhados estão voltados

para a adoção de medidas de curto-prazo. O que é possível afirmar é que a existência da população em situação de rua vem aumentando nas duas regiões ao longo dos anos e que, cada vez mais, o poder público será instado a dar respostas não só de curto, mas também de médio e longo prazo, a essa realidade que vem se materializando. Cabe analisar se essas respostas serão condizentes às políticas delineadas por cada país até então, com respeito aos direitos humanos e aumento dos investimentos em assistência social, ou se haverá o recrudescimento da tensão entre segurança pública (repressão e expulsão) e garantia de direitos.

## 8. REFERÊNCIAS

AGUIRRE, Javiera Wong. **Análisis crítico a las políticas públicas para personas en situación de calle en Chile**. 2017. 117 f. Dissertação (mestrado) – Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Alberto Hurtado. Disponível em: < <https://repositorio.uahurtado.cl/handle/11242/23857>>. Acesso em 25 jul. 2021.

ALMEIDA; GUINDANI; SÁ-SILVA. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*. Disponível em: <shorturl.at/dAQS4>. Acesso em: 09 jun. 2020.

ÁLVAREZ, Jairo Hernando Estrada. **La cuestión social en América Latina: entre el "neoliberalismo social" y el "neosocialismo de izquierda"**. p.205-218. 2008. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/336130541\\_La\\_cuestion\\_social\\_en\\_America\\_Latina\\_a\\_entre\\_el\\_neoliberalismo\\_social\\_y\\_el\\_neosocialismo\\_de\\_izquierda](https://www.researchgate.net/publication/336130541_La_cuestion_social_en_America_Latina_a_entre_el_neoliberalismo_social_y_el_neosocialismo_de_izquierda). Acesso em: 20 jul. 2021.

ALVES, E. R. de A.; SOUZA, G. da S.; MARRA, R. Êxodo e sua contribuição à urbanização de 1950 a 2010. **Revista de política Agrícola**, Brasília, ano 20, n. 2, pag. 80-88, abr./maio/jun./2011. Disponível em: <<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/910778>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

ANDRADE, Alba dos Prazeres de. **Questão Social e proteção social na América Latina e Pan-Amazônia**. V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/POLITICAS\\_PUBLICAS\\_PARA\\_OS\\_TERRITORIOS\\_POVOS\\_E\\_COMUNIDADES\\_TRADICIONAIS/QUESTAO\\_SOCIAL\\_E\\_PROTECAO\\_SOCIAL\\_NA\\_AMERICA\\_LATINA\\_E\\_PANAMAZONIA.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/POLITICAS_PUBLICAS_PARA_OS_TERRITORIOS_POVOS_E_COMUNIDADES_TRADICIONAIS/QUESTAO_SOCIAL_E_PROTECAO_SOCIAL_NA_AMERICA_LATINA_E_PANAMAZONIA.pdf)>. Acesso em 15 jul. 2021.

BARREAT, Yariani M. Indigencia: un síndrome biopsicosocial (capítulo 16). In: **Aportes a la psicología social de la salud**.

BARBA-SOLANO, Carlos. La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza. **Revista Renglones**. n. 62. Jalisco, 2010. p. 25-44. Disponível em: <<https://core.ac.uk/reader/47243708>>. Acesso em mar. 2021.

BARBOSA, José Carlos Gomes. **Implementação das políticas públicas voltadas para a população em situação de rua: Desafios e aprendizados**. 2018. 120 f. Dissertação (mestrado) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018. Disponível em: <[http://www.mestrado-profissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/jose\\_carlos\\_gomes\\_barbosa.pdf](http://www.mestrado-profissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/jose_carlos_gomes_barbosa.pdf)>. Acesso em: 05 dez. 2019.

BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei; VIEIRA, Maria Antonieta da Costa (Org.). **População de rua: quem é, como vive, como é vista**. 2. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

BLOCH, Marc. Para uma história comparada das sociedades europeias. In: \_\_\_\_\_. **História e historiadores**. Lisboa: Teorema, 1998. p.119-150.

BRASIL. **Decreto nº 9.894, de 27 de junho de 2019**. Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Presidência da República Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos.

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

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). **Passo a passo das ações do departamento de atenção básica**. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/passo\\_a\\_passo\\_dab2015.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/passo_a_passo_dab2015.pdf)>. Acesso em 22 jul. 2021.

BRASIL. Centro Pop, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-centro-pop-centro-de-referencia-especializado-para-populacao-em-situacao-de-rua>>. Acesso em 10 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Censo SUAS 2017: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social**. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202017.pdf>>. Acesso em 20 jul. 2021.

BROIDE, Emília Estivalet; BROIDE, Jorge. **População de rua: Pesquisa social participativa**. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2018.

CABRERA, P. & RUBIO, M.J. (2008): Las personas sin hogar, hoy. Revista del Ministerio de Trabajo e inmigración. Nº 75, 51-78.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário**. 5 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **La matriz de la desigualdad social en América Latina**, 2016. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf)>. Acesso em: 8 jul. 2019.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina**, 2014. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37706/1/S1420848\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37706/1/S1420848_pt.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2019.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina**, 2020. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46784/1/S2000967\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46784/1/S2000967_pt.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2020.

CHILE. Decreto n° 29, de 30 de agosto de 2013. Aprueba reglamento del artículo 4° de la Ley n° 20.595, sobre otros usuarios del subsistema de protección y promoción social "Seguridades y Oportunidades". **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile**. Santiago. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1053855&idVersion=2021-04-01>>. Acesso em 01 jul. 2021.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social (MDS). En Chile todos contamos: Segundo catastro nacional de personas en situación de calle. **Relatório**. 2011. Disponível em: <<http://www.nochedigna.cl/documentos/>>. Acesso em 01 fev. 2021.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social (MDS). **Informe de desarrollo social**. 2018. Disponível em: <[http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe\\_de\\_Desarrollo\\_Social\\_2018.pdf](http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Desarrollo_Social_2018.pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2021.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Informe final de evaluación Programa Noche Digna. **Relatório**. 2015. Disponível em: <[https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/otras\\_eval/2017/EV1000511\\_8\\_1.pdf](https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/otras_eval/2017/EV1000511_8_1.pdf)>. Acesso em 30 jul. 2021.

CHILE. Ministerio de Desarrollo Social (MDS). **Noche Digna: Plan de Invierno**, 2020. Disponível em: <<http://www.nochedigna.cl/plan-de-invierno/>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

CHILE. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Centros SENDA, 2020a. Disponível em: <<https://www.senda.gob.cl/mapa/>>. Acesso em: 24 jul 2021.

COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Economic, Social and Cultural Rights: Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living**. Doc. E/CN.4/2005/48. (3 March 2005). Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/117/55/PDF/G0511755.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 8 jul. 2019.

CRUZ, Fabián Ignacio Rojas. **Análisis Política Nacional de Calle (Chile)**. Universidad San Sebastián. Facultad de Ciencias Sociales. Programa de Licenciatura en Trabajo Social, 2014.

DECLARAÇÃO DE CARACAS. **Documento que marca as reformas na atenção à saúde mental nas Américas**, 14 de novembro de 1990. Disponível em: <[https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao\\_caracas.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_caracas.pdf)>. Acesso em 22 jul. 2020.

DE LA ROCHA, Mercedes Gonzalez. Are poor households coping? Assets, vulnerability and decreasing opportunities. 2001.

DUHAU, Emilio; GIGLIA, Angela. Las reglas del desorden: Habitar la metrópoli. 2008.

EISSMANN, Ignacio; ESTAY, Felipe. Personas en situación de calle: desafío pendiente para la política social en Chile. **Revista Persona y Sociedad**. v. XX, n. 1, 2006. p. 157-171. Disponível em: < <http://bibliografiacalle.cl/wp-content/uploads/2018/11/Articulos-Personas-en-situacion-de-calle-desafio-pendiente-para-la-politica-en-Chile.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

EUROSOCIAL. Políticas Integrales para Personas en Situación de Calle. In: **Diálogo para la Acción: Avances en Políticas Públicas para la Cohesión Social en América Latina**. Madrid: Cyan Proyectos Editoriales. 2015. p.32-33. Disponível em: <[http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1450269058-Dialogos\\_accion\\_vinculos\\_es.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1450269058-Dialogos_accion_vinculos_es.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2018.

FILGUEIRA, Carlos; KAZTMAN, Ruben. **Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades**. 1999. Disponível em: < <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/28663>>. Acesso em 30 jul. 2021.

FUSER, Igor. América Latina: progressismo, retrocesso e resistência. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. Especial 3, p. 78-89, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v42nspe3/0103-1104-sdeb-42-spe03-0078.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

GROISMAN, Fernando; SCONFIENZA, María Eugenia. Indigentes urbanos: entre la estigmatización y la exclusión social en la ciudad de Buenos Aires. **Revista de Estudios Sociales**, Bogotá, v. 47, p. 92-106, set. 2013. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/revestudsoc/8035#text>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

HALLAIS, Janaina; BARROS, Nelson. Consultório na Rua: visibilidades, invisibilidades e hipervisibilidade. **Cadernos de Saúde Pública**, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00143114>>. Acesso em 01 ago. 2021.

HOGAR DE CRISTO. Paréntesis saca adelante a personas en situación calle con consumo problemático, 2017. Disponível em: <<https://www.hogardecristo.cl/noticias/parentesis-saca-adelante-a-personas-en-situacion-calle-con-consumo-problematico/>>. Acesso em 30 jul. 2021.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A Questão Social no capitalismo. **Temporalis**, ano II, n. 3, p. 09-32, Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisseia, 2001. Disponível em: < [http://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis\\_n\\_3\\_questao\\_social-201804131245276705850.pdf](http://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis_n_3_questao_social-201804131245276705850.pdf)>. Acesso em 30 jul. 2021.

IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 238-248, 2011.

IMPACTA. Estudio de factibilidad de la implementación de un Contrato de Impacto Social para la Superación de la Situación de Calle. **Informe Final**. Santiago, 2019. Disponível em: <<https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2019/08/Informe-de-Factibilidad-CIS-Situaci%C3%B3n-Calle.pdf>>. Acesso em 01 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). IBGE Cidades – São Paulo, 2020. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Estimativa da população em situação de rua no Brasil**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7289/1/td\\_2246.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7289/1/td_2246.pdf)>. Acesso em: 05 dez. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março 2020)**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2020. Disponível em: < [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200612\\_nt\\_disoc\\_n\\_73.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf) >. Acesso em: 06 jul. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE). **Resultados Censo 2017**. Disponível em: < <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R13>>. Acesso em: 05 jul. 2021.

JUSTO, Marcelo Gomes. Vida nas ruas de São Paulo e alternativas possíveis – Um enfoque socioambiental. **InterfacEHS**, 2006. Disponível em: <<http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/interfacehs/wp-content/uploads/2013/07/art-42008-6.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2021.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. Revista *Katálysis*. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802007000300004&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802007000300004&script=sci_arttext)>. Acesso em: 09 jun. 2020.

LONDERO, Mário; CECCIM, Ricardo; BILIBIO, Luiz Fernando. Consultório de/na rua: Desafio para um cuidado em verso na saúde. **Interface**. DOI: 10.1590/1807-57622013.0738.

MORLINO, Leonardo; SARTORI, Giovanni. **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza, 1999.

MARINHO, M. G. S. M. C.; SALLA, F. A.; TEIXEIRA, A. Vadiagem e prisões correcionais em São Paulo: Mecanismos de controle no firmamento da República. **Estudos Históricos Rio de Janeiro**, v. 29, n. 58, p. 381-400, maio-agosto 2016.

MIDEPLAN. **En Chile todos contamos**: Segundo catastro nacional de personas en situación de calle. Santiago: Ministerio Desarrollo Social, 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Rua: Aprendendo a contar – Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2009.

MELO, T. “Da Rua pra Rua”: novas configurações políticas a partir do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). Em RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel (Org). *Novas faces da vida nas ruas*. São Carlos: EDUFScar, 2016.

MOSER, Caroline O. N. The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. **World Development**. Washington. V. 1, n. 1, pp 1-19, set. 2015. DOI: 10.1016/S0305-750X(97)10015-8. Acesso em: 01 jul. 2021.

MOTA, Ana Elizabete Simões da. La Cuestión Social y los problemas contemporáneos de América Latina. [31 de agosto, 2018]. Santiago de Chile: **Facultad de Ciencias Sociales**. Entrevista concedida a Carolina Escobar. Disponível em: <<http://www.facso.uchile.cl/noticias/146656/la-cuestion-social-y-los-problemas-contemporaneos-de-america-latina>>. Acesso em: 01 jul. 2021.

MOVILIZA. **Información de rutas calle**, 2020. Disponível em: <<http://movilizachile.org/informacion-de-rutas-calle-2/>>. Acesso em 20 jul. 2021.

NEIRA, Edison Márquez. **Fundamentos de la participación de Red Calle en la política pública para Personas en Situación de Calle**. Trabalho de Conclusão de Curso de Sociologia. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. Santiago, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/112752/cs39emn996.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 25 jul. 2021.

NERI, Marcelo. Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda? **FGV Social**, 2018. Disponível em: <[https://www.cps.fgv.br/cps/bd/slides/SLIDE-NOTA-Dis\\_Pobreza\\_Desigualdade\\_Crise\\_Neri\\_FGV\\_Social\\_FGV.pdf](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/slides/SLIDE-NOTA-Dis_Pobreza_Desigualdade_Crise_Neri_FGV_Social_FGV.pdf)>. Acesso em 05 maio 2021.

OLIVEIRA, L. F. **A construção das “populações-alvo” nas políticas públicas: o caso dos moradores de rua em São Carlos/SP**. Em RUI, Taniele; MARTINEZ, Mariana; FELTRAN, Gabriel (Org). *Novas faces da vida nas ruas*. São Carlos: EDUFScar, 2016.

PEREIRA, Luiz Fernando de Paula. No labirinto da gestão: Notas sobre moradores de rua e trabalhadores da assistência social. 2013. 108 f. Dissertação (mestrado). Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/6759/5617.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 06 jul. 2021.

PRADO, Maria Ligia Coelho. Repensando a história comparada da América Latina. **Revista de História**, São Paulo, n.153, p. 11-33, 2ºsem. 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP). **Pesquisa censitária da população em situação de rua**. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzYzM4MDJmNTAtNzhlMi00NzliLTk4MzYtY2MzN2U5ZDE1YzI3IiwidCI6ImE0ZTA2MDVjLWUzOTUtNDZIYS1iMmE4LThlNjE1NGM5M GUwNyJ9>>. Acesso em: 30 jul. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP). DECRETO Nº 40.232 DE 2 DE JANEIRO DE 2001. **Centro POP**, 2020. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/protecao\\_social\\_especial/index.php?p=161192](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protecao_social_especial/index.php?p=161192)>. Acesso em 30 jul. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (PMSP). **Decreto nº 40.232 de 2 de janeiro de 2001**. Regulamenta a Lei nº 12.316, de 16 de abril de 1997, que dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Público Municipal a prestar atendimento à população de rua da Cidade de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em:



<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia\\_social/protecao\\_social\\_especial/index.php?p=161192](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/protecao_social_especial/index.php?p=161192)>. Acesso em 30 jul. 2021.

RIBAS, Luciana Marin. **Acesso à justiça para a população em situação de rua: Um desafio para a Defensoria Pública**. 144f. Dissertação (Mestrado em Direito). - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

SAAVEDRA, Ivanica Celic. **La multidimensionalidad de la situación de calle en Chile: mucho más que no tener techo. Análisis Cualitativo de los programas del Estado y la sociedad civil que abordan el problema**. 2016. 175 f. Dissertação (Mestrado). Universidad de Chile: Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Posgrado. Disponível em: <<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/152591>>. Acesso em 31 jul. 2021.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SILVA, Paula Teresita Hidalgo. **La Situación de Calle en Chile y la Evaluación Social de Fundación Nuestra Calle**. 2016. 92 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Ingeniería Comercial). Universidad de Chile. Disponível em: <<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/141630>>. Acesso em 03 maio 2021.

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

TABBUSH, Constanza. Género y Protección Social: las transferencias condicionadas de ingresos en Chile. **Textos & Contextos**. Porto Alegre, 2011, v. 10, n. 2, p. 258-273. Disponível em: <<https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/fass/article/view/10222/7332>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

VALLONE, Miguel Gabriel. La cuestión social en América Latina: lecturas, itinerarios y paradigmas. **Revista Debate Público Reflexión de Trabajo Social**, Buenos Aires, n. 17, p. 141–p. 158, 2019. Disponível em: <[http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2019/08/17\\_Vallone.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2019/08/17_Vallone.pdf)>. Acesso em 20 mar. 2021.

VARANDA, W; ADORNO R. C. F. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. **Saúde Soc**. 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/CPFwkZBjHZXSS6YX4djjQ4B/?lang=pt>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: CASTEL, Robert; WANDERLEY, Luiz Eduardo W.; PAUGAM, Serge; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: Educ, 2019. p. 61-172.