

O Direito à Moradia e a Situação de Rua

The homelessness and the housing rights

Carolina Teixeira Nakagawa Lanfranchi¹

Resumo: O artigo aborda a situação de rua na perspectiva da insegurança habitacional, buscando encontrar nas experiências acumuladas nos serviços de assistência social, elementos para a crítica e integração das políticas habitacionais. Assim, identifica a utilização de diferentes mecanismos em abordagem tutelar e paternalista dos direitos, reforçando a segregação espacial e constituindo-se em portas de um sistema sem saídas. Para superar esse paradigma, reconhece modalidades com potencial para qualificar a oferta e a integração com as políticas habitacionais na trajetória do direito e da responsabilidade do Estado.

Palavras-chave: Situação de Rua; Habitação; Assistência Social.

59

Abstract: This article addresses the homelessness from the perspective of housing insecurity, seeking to find in the experiences accumulated in social assistance services, elements for criticizing and integrating housing policies. Thus, it identifies the use of these different mechanisms in a tutelary and paternalistic approach and reinforcement of spatial segregation. Therefore, constituting doors of a system with no way out. To overcome this paradigm, it recognizes modalities with potential to qualify the offer and integration with housing policies, designing a trajectory of the State's law and responsibility.

Keywords: Homelessness; Housing; Social Service.

INTRODUÇÃO

Falar em cidade na contemporaneidade é, também, reconhecer a exclusão habitacional como parte da demanda por seguridade social. O direito à moradia está garantido na Constituição de 1988, contudo é notória a condição de insegurança habitacional para uma parcela significativa da população, perceptível nas favelas e na privação extrema

¹ Graduada em Ciências Sociais (PUC-SP, 2007), mestra em Arquitetura e Urbanismo na área de concentração Habitat (FAU-USP, 2011), doutoranda em Ciências Sociais pelo Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da PUC-SP e Bolsista de Doutorado CAPE/ PROSUP. Atualmente Pesquisadora da Rede Brasileira de Pesquisadores da População em Situação de Rua e do Observatório das Metrópoles de São Paulo. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5925-9664>.

representada pela situação de rua. Segundo dados do censo, na cidade de São Paulo existiam 24.344 pessoas em situação de rua em 2019 (SMADS/QUALITEST, 2019). No Brasil, por não haver levantamento específico, estima-se um total de 220 mil, (NATALINO, 2020). Esses números nos colocam a dimensão do desafio de compreender o direito à moradia na perspectiva da situação de rua, principalmente nas metrópoles. A partir do caso de São Paulo, o presente artigo busca compreender as possibilidades existentes de acolhimento e moradia para a população em situação de rua e as heranças históricas das políticas sociais.

A política de assistência social compreende as funções de proteção, defesa e vigilância socioassistencial, devendo alicerçar as seguranças de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), de acolhida e de convívio ou vivência familiar. Esses princípios permitem acolher e proteger os cidadãos sempre que necessitarem e articular outras políticas públicas na perspectiva de assegurar o direito dessa população. Portanto, os serviços socioassistenciais representam as possibilidades de promover essas seguranças de forma articulada com outras políticas.

A assistência se faz por meio da oferta de um sistema complexo e integrado de serviços, programas e benefícios, que visa a atender às necessidades de famílias e indivíduos em risco pessoal e social em decorrência de situações de vulnerabilidade e de violação de direitos. Cabe lembrar que as necessidades da população vão além da assistência social sem subordinação técnica e administrativa. Isto, considerando o Decreto Federal 7053 de 23/12/2009 que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, integrado por representantes da sociedade civil e por um representante e respectivo suplente de cada órgão público. Este decreto define princípios, diretrizes e objetivos da PNPSR e ele se vê replicado no município de São Paulo.

No município a execução da política pública de atenção à população em situação de rua esteve centrada quase que exclusivamente na Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social (SMADS). Hoje está sob Coordenação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) por meio do Comitê da População em Situação, e conta com parcerias com outros setores da administração, em especial a Saúde, Educação, Habitação, Trabalho, Segurança e Justiça, instituído pela Portaria Intersecretarial SMDHC, SMADS, SMS, SEHAB, nº 5 26/12/2016.

A cidade de São Paulo representa a maior rede socioassistencial, tanto em termos numéricos, como pela diversidade de modalidades e capacidade de atendimento, seja estatal ou parceira. Por isso, o presente artigo parte do reconhecimento do histórico atendimento realizado por esta política, entendendo oportuno centrar a análise na assistência social à população em situação de rua em São Paulo para aprofundar o conhecimento sobre os serviços ofertados e o modelo de atendimento resultante. A análise avança na identificação de modalidades de atendimento de moradia provisória que superam o modelo de atendimento mais tradicional com ênfase na tutela dos sujeitos. Deste modo, assume espaços de articulação com outras políticas públicas, mais especificamente de habitação,

que permitam avançar na compreensão de serviços habitacionais e superem a lógica da propriedade e do paternalismo.

Considerando o contexto internacional, cabe reconhecer o debate sobre programas e serviços que visam a atender a ausência de moradia. Neste sentido, temos exemplos pelo mundo do que está sendo chamado de “moradia primeiro”². É importante que se reconheça o acúmulo de conhecimento dentro da realidade brasileira, para que modelos não sejam transplantados de forma descontextualizada.

Os primeiros diálogos, neste sentido, foram feitos à oportunidade de elaboração do Plano Municipal de Habitação, apresentado como Projeto de Lei nº619/2016 ainda em tramitação na Câmara Municipal. O referido documento define em seu capítulo II o que compreende por “serviço de Moradia Social”, o qual explicita a população em situação de rua como público beneficiário. O texto institui esses serviços como “Acolhimento Institucional Intensivo [AII]”; “Abrigamento Transitório em Imóveis Alugados [ATIA]”; “Abrigamento Transitório em Imóveis Públicos [ATIP]” e “Bolsa Aluguel” [BA] (artigo 17). O terceiro capítulo estabelece “Provisão de Moradia para Aquisição [PMA]”, “Locação Social [LS]” e “Locação Social de Mercado [LSM]” (artigo 31). Para fins da presente análise dar-se-á destaque para as modalidades de AII, ATIA, ATIP, BA e LS.

Para dar conta da tarefa de encontrar elementos de consolidação do direito à moradia dentre as ofertas de atenção socioassistencial à população em situação de rua, o artigo abordará também estudo inicial sobre os parâmetros de custos de diferentes modalidades de acolhimento provisório da rede socioassistencial do município como estratégia e como alternativa de proposta para apontar saídas de acolhimento e moradia que integrem ambas as políticas de assistência social e as de habitação.

É pressuposto a compreensão da enraizada desigualdade brasileira, que se traduz no ordenamento jurídico das políticas sociais. Pois, mesmo depois da Constituição de 1988, mantiveram “[...] o caráter compensatório, seletivo, fragmentado e setorizado” (YAMAMOTO E OLIVEIRA, 2010, p.11). Aqui, em poucos anos, o espaço constituiu-se capitalista e industrial, desconsiderando uma massa, sem dar o mínimo de condições materiais para sua sobrevivência, como bem coloca Milton Santos (2014), conformando-se em uma cidadania mutilada. Também a Lei de Terras de 1850 consolidou essas diferenças entre proprietário e escravos desapropriados. Assim, os traços do racismo e da violência colonizadora marcam até hoje os trabalhadores e as famílias de baixa renda, se revelando no perfil médio daqueles em situação de rua que seguem sendo de maioria masculina, de pretos e pardos, vivendo de trabalhos informais e inseguros. Deste modo,

[...] a escravidão foi bem mais que um sistema econômico: ela moldou condutas, definiu desigualdades sociais, fez de raça e cor marcadores de diferença fundamentais, ordenou etiquetas de mando e obediência, e criou uma sociedade condicionada pelo paternalismo e por uma hierarquia muito estrita (SCHWARCZ, 2019, p.27-28)

² *Housing First* (ver FEANTSA, 2011)

AS OFERTAS E O MODELO VIGENTE

Em 2000, no primeiro Censo específico da situação de rua (SAS/FIPE, 2000), existiam duas tipologias de atendimento, a saber: Casa de Convivência (14 unidades e 1.260 vagas) e Albergues (10 unidades com 2.826). Em 2009 (SMADS/FIPE, 2009), existia uma maior diversidade de serviços de acolhimento para população adulta em situação de rua, com 50 unidades de atendimento totalizando 8.593 vagas, uma diversidade de cerca de 10 modalidades³. Já havia diretrizes legais para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e era recente a tipificação nacional dos serviços (CNAS, Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009). Deste modo, foram instalados os Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro Pop), que prestam atendimento complementar. Atualmente são 6 unidades na cidade.

No Censo de 2015 (SMADS/FIPE, 2015), verificam-se algumas alterações por necessidade de enquadramento à Tipificação Nacional e refinamento para atender segmentos específicos, reconhecida a heterogeneidade dessa população. Contudo, poucas foram as alterações substanciais. O que ocorreu foi uma ampliação das ofertas e espraiamento para regiões mais distantes do centro. Eram 81 unidades, com capacidade de 12.638 vagas de acolhimento institucional organizadas em 14 modalidades⁴. É oportuno indicar que a partir de 2012, passa a existir disponibilidade de repasse de recursos Federais para unidades de acolhimento. A tipificação nacional que estabelece duas modalidades: o acolhimento provisório em unidades de até 50 indivíduos e até 4 pessoas por cômodo ou acolhimento emergencial em unidade institucional de passagem.

³ Em 2009: Centro de Acolhida com Inserção Produtiva para Adultos II por 24 Horas (1 unidade e 160 vagas); Centro de Acolhida Especial e Atenção para Adultos em Situação de Rua (2 unidades e 93 vagas); Centro de Acolhida Especial para Famílias em Situação de Rua (1 unidade e 80 vagas); Centro de Acolhida Especial para Gestantes, Mães e Bebês (1 unidade e 100 vagas); Centro de Acolhida Especial para Idosos em Situação de Rua (3 unidades e 340 vagas); Centro de Acolhida para Adultos I por 16 Horas (8 unidades e 1.172 vagas); Centro de Acolhida para Adultos I por 16 Horas e Hotel Social (4 unidades e 948 vagas); Centro de Acolhida para Adultos II por 24 Horas (18 unidades e 3.410 vagas); Centro de Acolhida para Adultos II Por 24 Horas com Centro de Acolhida Especial Para Idosos em Situação de Rua e Lavanderia Social mais Restaurante (Nome Fantasia: “Oficina Boracéia” - 1 unidade e 380 vagas); Centro de Acolhida para Catadores por 24 Horas (1 unidade e 55 vagas); Centro de Referência do Migrante e Adultos em Situação de Rua (1 unidade e 85 vagas); Projeto Especial de Acolhida e Atenção à Pessoa em Situação de Rua (Nome fantasia: “Arsenal” - 1 unidade e 1400 vagas); República para Homens e Mulheres em Situação de Rua (4 unidades e 257 vagas); República para Homens em Situação de Rua (4 unidade e 113 vagas). (SMADS/COPS/CGEO, 2009).

⁴ Em 2015: Abrigo Especial para Catadores (1 unidade e 55 vagas); Acolhida Emergencial (2 unidades e 170 vagas); Centro de Acolhida Especial para Famílias (2 unidades e 155 vagas); Centro de Acolhida Especial para Gestantes, Mães e Bebês (1 unidade e 100 vagas); Centro de Acolhida Especial para Idosos (7 unidades e 702 vagas); Centro de Acolhida Especial para Mulheres Transexuais (1 unidade e 30 vagas); Centro de Acolhida Especial para Pessoas em Período de Convalescença (2 unidades e 93 vagas); Centro de Acolhida para Imigrantes (2 unidades e 270 vagas); Complexo de Serviços à População em Situação de Rua - Boracéia (2 unidades e 1.280 vagas); Projeto Autonomia em Foco (2 unidades e 300 vagas); Projeto Família em Foco (4 unidades e 210 vagas); República para Adultos (18 unidades e 256 vagas); Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua I por 16 horas (9 unidades e 1.492 vagas); Centro de Acolhida às Pessoas em Situação de Rua II por 24 horas (32 unidades e 7.369 vagas). (SMADS/COPS/CGEO, 2015).

Além das modalidades já existentes foram identificados os serviços de acolhimento para Mulheres Transexuais, Pessoas em Período de Convalescença, para Imigrantes, Projeto Autonomia em Foco e Projeto Família em foco. Estes dois últimos, são interessantes experiências de modelos de acolhimento com maior autonomia para realização de tarefas diárias, como alimentação e lavanderia, também por não requererem uma vivência anterior nos Centros de Acolhida, sendo encaminhados direto da rua. Além disso, contam com um corpo de profissional mais reduzido em relação aos tradicionais centros de acolhimento emergencial. Neste sentido, são mais próximos aos inovadores modelos de “*Housing-Led*” ou “Moradia Primeiro”, bem como ao proposto pelo plano de habitação nas modalidades ATPA e ATIP.

Esse modelo, também conhecido como “*housing-first*”, vem sendo crescentemente utilizado em países europeus e norte-americanos em substituição ao desgastado modelo “escada”.

The term ‘housing-led’ was developed by the jury of the European Consensus Conference on Homelessness in order to describe all policy responses to homelessness that increase access to permanent housing and increase capacity for both prevention and the provision of adequate floating support to people in their homes according to their needs. These approaches represent a significant departure from the ‘staircase’ or ‘continuum of care’ approach, which until recently has dominated responses to homelessness. According to the ‘staircase’ [...], stable housing is the end goal in the reintegration process and homeless people, particularly those with complex support needs, move through various stages in different residential services before becoming ‘ready’ for re-housing. (FEANTSA, 2011, p.6-7)

Atualmente, a partir de dados de setembro de 2020 (SMADS/QUALITEST, 2019), o que se verifica é a existência de 124 unidades de acolhimento com capacidade de 26.311 vagas. Surgem, comparativamente, as modalidades Centro Transitório de Acolhimento (CTA), que totalizam 16 unidades com 6.266 vagas, Atendimento Diário de Emergência (Atende) que, totalizando 4 unidades com 1.184 vagas, visa ao acolhimento em containers adaptados para atendimento de sujeitos em situação de abuso/dependência química, com oferta de banho, alimentação, dormitório, oficinas de capacitação, além de encaminhamento para o programa “Trabalho Novo”.

Na perspectiva do uso/abuso de drogas lícitas e ilícitas, fica evidente a disputa por uma abordagem pela internação compulsória e outra pela redução de danos. Assim, há o Programa Redenção (SMADS, 2018), que visa ao processo de reinserção social pela internação em unidades de tratamento de saúde mental e em unidades do Atende. Esse substituiu o Programa “De Braços Abertos” implantado na gestão anterior, na perspectiva da redução de danos, que ofertava acolhimento em hotéis, frentes de trabalho e acompanhamento de saúde mental pelo “Consultório na Rua” e demais serviços de saúde mental, conforme exigência de cada caso.

Cabe observar que essas denominações diferenciadas são apenas marcas de gestões diversas, denominando de maneira diferente serviços descritos na tipologia nacional para acolhimento institucional de adultos. A cidade sempre buscou atendimento para a população no modelo de grandes alojamentos, contrariando a recomendação do SUAS. O mesmo pode ser observado em outros municípios da federação.

Cabe mencionar que a partir de 2009 a legislação permitiu o registro no Cadastro Único de Assistência Social (CadÚnico), em formulário específico, por referenciá-los nos serviços socioassistenciais para acesso aos programas de transferência de renda, programas habitacionais, entre outros benefícios como carteira do idoso, isenções etc.

Parte importante do atendimento nos serviços de acolhimento institucional consiste no trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais e psicólogos, junto com os educadores sociais, desde a entrada no equipamento. São realizadas entrevistas em que os sujeitos têm a oportunidade de relatar sua história de vida, sofrimentos e expectativas, de forma a possibilitar a elaboração de um plano pactuado. Além da articulação com outros serviços da rede de proteção social e de demais órgãos, constituindo uma das dimensões do trabalho. Assim, conforme as necessidades e os interesses pessoais, os sujeitos são encaminhados para serviços de saúde, educação, capacitação profissional, oficinas socioeducativas nos espaços de convivência etc. Contudo, o acompanhamento profissional é pontual, fragmentado e pouco efetivo, em especial nos serviços de acolhimento institucional de caráter mais tradicional, os denominados Centros de Acolhida, justamente pelo volume de usuários e horário de funcionamento.

Os centros de acolhida, tal como estão colocados, são remanescentes de outros tempos e uma herança resistente de período anterior ao SUAS. Nesse sentido, a própria natureza do serviço passa a ser a de grandes depósitos de refúgio humano, ou seja, de desumanização e tutela dos sujeitos. Isto considerando que esses são forçados a renunciar seus animais de estimação, seus companheiros ou companheiras e a muitos de seus pertences pessoais, às vezes até mesmo suas carroças e outros meios de trabalho, para não verem suas reais necessidades atendidas. Por isso, a resistência que lhes resta é a própria condição de rua. A política, não atendendo às suas necessidades e não o reconhecendo como sujeito de direito, acaba por elaborar arranjos entre o ultrapassado-herdado e adequado-possível. Assim, em oposição ao tradicional-depósito surgem diferentes serviços especializados de maior autonomia, menor rotatividade dos sujeitos, o que lhes permite desenvolvimento de relação entre profissionais técnicos capacitados e os sujeitos.

De qualquer forma, uma vez cadastrados nos serviços de acolhimento institucional, os usuários criam duas relações com a rede, aqueles vinculados e os pernoites. Os vinculados podem permanecer por um período de seis meses renováveis, desde que sejam atendidas as normas de convivência. Mas alguns permanecem na rede por anos. Especialmente os idosos em que o acolhimento institucional acaba se prorrogando até o final da vida frente à falta de alternativas. Além desses, são também admitidos diariamente para pernoite pessoas em situação de rua que ocupam as vagas dos regulares faltosos e as vagas destinadas ao atendimento às demandas pontuais oriundas do atendimento social durante o dia (cerca de 10% das vagas é reservada para demanda oriunda dos Núcleos de Serviço que ofertam alimentação, higiene pessoal, oficinas etc. em período diurno). Estas pessoas usam o serviço de acolhimento apenas para banho, alimentação e pernoite e, eventualmente, após uma avaliação da equipe técnica e havendo disponibilidade de vaga, podem passar à condição de cadastrados-vinculados, denominado vaga fixa (SMADS/

FIPE, 2009). É importante chamar atenção para essa relação na medida em que serviços de acolhimento provisório vêm servindo de moradia, ou seja, contrariando a sua finalidade emergencial ou mesmo provisória. Novamente, a ausência de outras políticas para a população em situação de rua faz com que a assistência social acabe criando arranjos possíveis, neste caso dos próprios agentes do campo e os usuários.

Além de serviços de acolhimento institucional, a atenção à população em situação de rua inclui acolhimento institucional em Repúblicas e, no caso de São Paulo, experiências de modalidades de acolhimento nos programas “Autonomia em Foco” e “Família em Foco”.

Cabe aqui destacar outras tipologias não destinadas à situação de rua, pois, não fossem esses serviços, os cidadãos estariam em extrema vulnerabilidade e possivelmente na situação de rua. São esses: “Residência Inclusiva para Pessoas com Deficiência”, “Instituição de Longa Permanência Para Idosos” e “Serviço de Acolhimento Institucional pra Mulheres em Situação de Violência”. Esse destaque se faz necessário considerando as possibilidades de compreensão de serviços de moradia e acolhimento tendo a “moradia primeiro” como princípio e não como modalidade de serviço. Também consideradas as situações de insegurança habitacional.

Para fins do presente, vamos focar na República que oferece moradia com característica residencial, para jovens acima de 18 anos, adultos e idosos com condições de desenvolver atividades diárias e com autonomia financeira para contribuir com as despesas da casa. O serviço está organizado em sistema de cogestão, contando com supervisão técnico-profissional de apoio à organização das atividades coletivas e o gerenciamento das despesas. Assim, aproxima-se de modelos estabelecidos no Plano de Habitação já mencionado. Os moradores podem ter acesso complementar a outros serviços socioassistenciais, conforme suas necessidades e demandas, além de terem endereço institucional para referência. O objetivo desse programa é desenvolver a gradual autonomia, potencializando as condições de emancipação dos sujeitos levando ao desligamento do serviço. A superação do modelo “escada” deve questionar esse entendimento de “gradual autonomia”, considerando o acesso à moradia como a condição fundamental para dar início ao enfrentamento dos sofrimentos biopsicossociais da situação de rua, além de condição necessária para organização de um projeto de vida protegido e seguro, como disposto na Constituição.

Cabe ressaltar que as Repúblicas no município não respeitam o padrão estabelecido pela resolução federal, mesmo após recente alteração que passa a prever técnicos em todas as modalidades (COMAS-SP, 2020). Segundo o Conselho Nacional, as Repúblicas devem contar com um (1) coordenador, um (1) psicólogo e um (1) assistente social a cada 20 usuários. Em discordância, o município estabelece, nas modalidades ‘Adultos’ e ‘Idosos’ a proporção de 60 usuários em até 4 unidades e na modalidade “jovens” 1 assistente social e 1 psicólogo para 24 jovens.

Os projetos ‘Autonomia em Foco’ e ‘Família em Foco’, normatizados em 2015, atende pessoas adultas sós ou grupos familiares em situação de rua que dispõem de certo grau de autonomia. Têm como objetivo promover a reinserção social e o protagonismo dos indivíduos e/ou famílias, com vistas ao desligamento da rede. Nesse sentido, oferecem, por

um lado, atividades para o desenvolvimento de sociabilidades, fortalecendo os vínculos interpessoais, familiares e comunitários. Por outro lado, desenvolvem ações integradas às demais políticas públicas, envolvendo diversos setores, tais como a saúde, educação, trabalho, esportes, cultura e assistência jurídica. Essa articulação das ações visa a gerar impactos mais efetivos na construção de um projeto de vida. O acesso a essas modalidades não se restringe ao encaminhamento feito pelos serviços de acolhimento institucional.

Esses dois serviços são desenvolvidos em espaços com a garantia de um dormitório que respeite a especificidade dos usuários, sejam eles indivíduos sós ou famílias, além de sanitários e outros espaços comuns. Ambos funcionam em sistema de cogestão do espaço de convivência, assim as rotinas diárias são de responsabilidade de todos, como uma oportunidade para o desenvolvimento de hábitos de gerenciar tempo, espaço e relações. Daí a importância dos profissionais de nível superior para mediação de conflitos, entendidos como sintomas de sofrimentos psicossociais e disputas que requerem orientação, escuta e reflexão sobre os diversos assentamentos socioculturais.

Ao longo dessas décadas, de uma maneira geral, observou-se a diversificação e expansão da rede, o que revela uma crescente e mais pertinente preocupação em atender as especificidades das pessoas em situações de rua. Contudo, o modelo vigente de evolução gradativa dos indivíduos no processo de institucionalização com vista à autonomia se revela antiquado e sem efetividade comprovada.

Esta inadequação pode ser também percebida em termos numéricos: quando comparamos os períodos de levantamentos censitários (2000-2009, 2009-2015 e 2015-2020), verifica-se um constante crescimento das vagas, porém ainda insuficiente para atender a demanda. Quando consideradas as taxas de crescimento anual das vagas (de 2,8% a.a. para 1,1% a.a. atingindo 13,1%a.a.), de crescimento da população pelo Censo (de 5,1% a.a. caiu para 2,6% a.a. crescendo para 11,2%a.a.) e de crescimento da população acolhida (de 7,5% a.a. caiu para 3,2% a.a. aumentando para 8,1% a.a.), entende-se que os esforços das políticas públicas de assistência social serão sempre aquém da demanda. Assim, reforçando a intersectorialidade do tema e a necessidade de revisão do modelo de atenção traduzido nas ofertas. Por isso, há demanda por soluções mais permanentes de serviço habitacional em resposta à verdade do sujeito.

Elementos para construção de novos parâmetros de integração do acolhimento e moradia

A defesa da proteção social como política pública ganha mais importância considerando os processos de desmonte em curso, tanto em âmbito municipal como federal e, mais ainda, diante do cenário de grave crise sanitária (Covid-19) e socioeconômica. A pandemia do corona vírus escancarou a desigualdade brasileira, e as inseguridades são alarmantes.

Em meio a pandemia remoções e ações de despejos não foram interrompidas. A “Campanha Despejo Zero”, entre março e agosto de 2020, identificou no Brasil 6.473 famílias despejadas; dessas, 17% eram famílias da cidade de São Paulo. Das 19.008 famílias removidas,

11,4% eram do município. A este cenário, soma-se outro importante dado: a fome. “Mais de 10 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar grave e mais 74 milhões em situações de insegurança alimentar leve ou moderada, somando quase 85 milhões de pessoas atingidas ou ameaçadas pela fome no Brasil” (ALCANTARA, 2020, p.10). Ou ainda o desemprego, em que “mais de 80 milhões de pessoas estão sem trabalhar [...]. São brasileiros que vivem na informalidade, sem emprego com direitos estabelecidos, sem certeza de quanto terão de renda ao fim do mês para pagar despesas básicas [...]” (ibidem, 2020, p.10).

É dentro deste contexto que se vê a elevação no número de pessoas e famílias em situação de rua. Assim, entendemos não somente como necessária a defesa do SUAS, como oportuno o aprofundamento com a ruptura definitiva com o paternalismo e a filantropia, assumindo a perspectiva do direito, ou seja, na responsabilização estatal, fazendo-se cumprir seu papel na defesa e proteção social, como assegura nossa Constituição.

Até o presente, a ausência de políticas efetivas de habitação e de acesso à terra sobrecarregaram a política de assistência social para a oferta de serviços de acolhimento emergencial e provisório. Essa ausência é reforçada nas políticas habitacionais por critérios de contrapartida financeiros e a concepção de programas centrados na propriedade privada e no acúmulo de capital territorial. Esse fato reforça a distância entre o direito à moradia e às políticas habitacionais, resultando em sujeitos em extrema privação. Portanto, há transferência de responsabilidade, além de especulações imobiliárias que diminuem a oferta de espaços alternativos sob tutela do estado. Sendo essa postura aprofundada pelo fetichismo em torno das atuais propostas de parceria público privada, nas quais as necessidades coletivas e dos refugos humanos se veem silenciadas. É preciso que a política habitacional avance na compreensão de serviços. É preciso dar um passo na direção da “moradia primeiro”, considerando o estabelecimento de protocolos integrado entre habitação e assistência social.

O mais próximo dessa concepção é o “Bolsa Aluguel”, atualmente denominado “auxílio aluguel”. É um recurso mensal de R\$ 400,00 para as famílias removidas ou atingidas por calamidade que aguardam serem contempladas com programas de moradia permanente. É interessante mencionar alguns poucos casos de sujeitos que deixaram as Repúblicas quando contemplados com esse benefício. Além disso, é pertinente reconhecer parcerias pontuais para a manutenção das famílias sendo realizadas pelos técnicos dos CRAS.

Estudo recente, identifica que o número de beneficiários passou de 30 mil para 28 mil em 2017, atingindo pouco mais de 27 mil em agosto de 2019. Porém, como pondera a autora, a composição dos beneficiários revela um novo movimento de crescimento que é encoberto pela saída de beneficiários mais antigos. Além disso, alerta para o fato de que “sem política habitacional que atenda essa demanda represada, é um fator que pesará cada vez mais no programa, impedindo (se a diretriz é manter 28 mil benefícios) a entrada de novos beneficiários” (GUERREIRO, 2019, s.n.).

De qualquer forma, esse programa está diretamente associado à provisão de moradia na perspectiva da propriedade. Ainda que a autora questione o enquadramento das remoções, o fato é que:

[...] é necessário entender que ele não é um instrumento de promoção habitacional ou de acesso ao Direito à Moradia. Ao contrário: ele parece, da forma como se encontra e é usado atualmente, muito mais ser um dispositivo de remoção, necessário para o tipo de política habitacional que tem sido hegemônico nos últimos 10 anos em São Paulo, que prioriza a construção de novas unidades em detrimento a outras formas de provisão (GUERREIRO, 2019, s.n.).

É por isso que as ofertas socioassistenciais ganham ênfase nesse debate. Para avançar ainda mais neste exercício crítico sobre o modelo de atenção traduzidos nas ofertas, na perspectiva do direito ao acolhimento e moradia, foi feito um comparativo das informações de repasse mensal. Para fins da presente análise, comparando Repúblicas e Serviços de Acolhimento Institucional, observa-se que, entre 2009 e 2020, os serviços de acolhimento institucional tiveram aumento de 0,23% atingindo R\$742,13 per capita. Já as Repúblicas tiveram aumento de 1,19% atingindo R\$ 814,14 per capita.

Esses dados revelam que a diferença em termos de custo per capita não é muito grande, o que permite aventar a possibilidade de reordenamento das vagas de centros de acolhida para Repúblicas, sem impactar expressivamente o orçamento mensal da SMADS, mas impactando expressivamente os sujeitos e seus sofrimentos.

Outro exercício possível a partir desses dados foi o agrupamento das diversas tipologias em macro tipologias, considerando modalidades distintas: 1) Abordagem; 2) Centro de Acolhida - possui maior capacidade de atendimento, menor individualidade, considerável quadro de profissionais dada a maior tutela; 3) Centro de Acolhida Especial - possui menor capacidade, maior possibilidade de privacidade, com um quadro de RH significativo considerada a tutela dos sujeitos; 4) Espaços de Convívio - com atendimento diurno, tais como núcleos de serviço, restaurantes, etc.; 5) Próximas à “Moradia Primeiro”: Hotel Social, Repúblicas, Família em Foco e Autonomia em foco, por pressuporem maior privacidade e autonomia dos sujeitos, refletindo em RH diferenciado e comparativamente menor.

Em duas décadas, é possível verificar uma expansão de unidades de acolhimento mais tradicionais. Por outro lado, reduções nas ofertas de abordagem nas ruas, de espaços de convivência diurnos e das ofertas que se aproximam de experiências de “moradia primeiro”. O mesmo pode ser observado com relação às vagas. Esses dados reforçam a escolha técnico-política da ênfase na modalidade de menor autonomia dos sujeitos a despeito da pequena diferença de custo per capita.

O levantamento inicial dos recursos orçamentários de SMADS e de outras fontes serve para compreender alguns aspectos do financiamento público. Ainda que não possua o detalhamento necessário para seu aprofundamento, o aporte de recursos orçamentários em SMADS envolvidos nos programas, equipamentos e serviços para população em situação de rua permite uma aproximação do custo médio *per capita* mensal dos principais programas, alguns dos quais contou com a participação dos entes federados na composição dos recursos investidos.

De forma resumida, o estudo em andamento identifica a execução orçamentária para a população em situação de rua em cerca de 6% coberto pelo governo do estado e cerca de 8% pelo governo federal, cabendo ao município a cobertura, por SMADS, do

restante do valor. Essas proporções variam de acordo com cada modalidade de serviço. Mas, em termos gerais, a participação do município é quase 11 vezes maior que a da União e 15 vezes maior que a do Estado. Isto pode justificar, em parte, as dificuldades de expansão, ou mesmo de implantação da rede de atenção em território nacional, sobretudo em municípios de pequeno e médio porte e/ou de predominância rural, onde as arrecadações são menores.

Segundo o SUAS, o ente estadual teria papel fundamental na articulação de ofertas intermunicipais para suprir demandas regionalizadas, em especial no caso de municípios de pequeno e médio porte com baixa capacidade de investimento. Diante da pífia participação deste ente federado, cabe crítica a esta participação e à necessária revisão do papel. É aqui que vemos fortuita a integração entre as políticas de habitação e de assistência social.

No caso de São Paulo, é provável que certo número de usuários dos serviços de proteção consiga percorrer um caminho de crescente autonomia, com reinserção no mercado de trabalho e obtenção de renda monetária que permita, em algum momento, pagar um quarto de hotel ou pensão, desligando-se, portanto, da rede socioassistencial. A pesquisa de Identificação das Necessidades das Repúblicas (SMADS/QUALITEST, 2019) mostra que 50% dos moradores deixaram esses locais porque “acabou o tempo de permanência” e, 50% desses foram encaminhados para outras Repúblicas. E, ainda, 64% desses moradores de República estariam novamente em Centros de Acolhida se não estivessem nesse acolhimento e 14% estaria na rua.

No entanto, os documentos disponíveis não fazem qualquer referência ao fluxo de pessoas na rede, sobretudo das que conseguem sair, bem como os motivos que levam ao desligamento. Essas informações permitiriam dar concretude ao entendimento de que se trata de um sistema de acolhimento que, mesmo prevendo uma suposta evolução do sujeito transformando-o em usuário, não tem se estruturado para a promoção da autonomia e reinserção desse cidadão. As modalidades de acolhimento institucional seguem sendo privilegiadas em detrimento de investimentos em modalidades de maior respeito à individualidade, dignidade e autonomia. Essas informações são pistas importantes na identificação das condições de fluxo dos usuários em direção à autonomia esperada, dada a evidente constituição de porta de entrada e desinvestimento nas já insignificantes “portas-de-saída”.

Portanto, trata-se de um sistema feito para controlar e higienizar os espaços da cidade, não respeitando nem os direitos dos sujeitos, nem as diretrizes da política de proteção social. Ou seja, as políticas de habitação e assistência social trabalham de forma perversa na constituição de um sistema com portas de entrada e nenhuma saída. Ao mesmo tempo a semente para a superação deste paradigma da tutela e benevolência já existem em modalidades que aproximam as necessidades dos cidadãos e a busca por provisões de moradia e acolhimento. Disto resulta a construção de uma agenda técnico-política de enfrentamento e resistência, que se faz ainda mais relevante frente aos desafios que o novo contexto impõe. As respostas existem para serem aprimoradas, basta vontade e coragem política para efetivá-las.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCANTARA, Charles. (2020) A desigualdade no Brasil é um projeto. In: *Le Monde Diplomatic Brasil*, ano 14, nº 159, outubro.

BRASIL (2009). Decreto nº 7.053, de 23 de dez. 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. Brasília/DF: dez.

BRASIL. MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social (2009). Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília/DF: MDS/CNAS.

CAMPANHA DESPEJO ZERO (2020). Despejos e remoções forçadas no período da pandemia do novo corona vírus. In: *Documento apresentado ao Relator da ONU para a realização da Live Internacional*. São Paulo, 04 de setembro de 2020.

COMAS-SP, Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (2020). Resolução Nº 1616, de 08 de Setembro De 2020, Dispõe sobre a aprovação da adequação no Serviço de República, que altera o anexo I da Portaria nº46/SMADS/2010 e a Portaria nº47/SMADS/2010. São Paulo : COMAS-SP.

FEANTSA, Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (2011). *Housing-led policy approaches: Social innovation to end homelessness in Europe*. Brussel/Belgin: FEANTSA

GUERREIRO, Isadora de Andrade (2019). Como funciona o Auxílio Aluguel em São Paulo. In: *Labcidade*. São Paulo: Labcidade FAU-USP, 29 de agosto de 2019.

NATALINO, M. A. C (2020). Estimativa da população em situação de rua no brasil setembro de 2012 a março de 2020. In: *Diretoria de Estudos e Políticas Sociais*. Nota Técnica nº 73. Brasília: Ipea, junho.

PMSP, Prefeitura do Município de São Paulo (2016). Projeto de Lei Executivo nº 619 de 21 de dezembro de 2016. Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. São Paulo: Câmara Municipal de SP/PMSP.

SANTOS, Milton (2014). *O Espaço do Cidadão*. 7ed, 2. Impr. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.

SCHWARCZ, Lilia M. (2019). *Sobre o Autoritarismo Brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SAS, Secretaria de Assistência Social. FIPE, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (2000). *Levantamento Censitário e A Caracterização Sócio-Econômica da População Moradora de Rua na Cidade de São Paulo 2000*. São Paulo: SAS/FIPE.

SMADS, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (2018). *Projeto Redenção*. São Paulo: SMADS. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/assistencia_social/index.php?p=248259. Consultado em: 19 jun. de 2018.

SMADS, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. FIPE, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (2009). *Censo da População de Moradores em Situação de Rua e Caracterização Socioeconômica da População Adulta na Cidade de São Paulo -*

Relatório do Levantamento Censitário. São Paulo: FIPE/SMADS.

SMADS, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. FIPE, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (2015). *Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua, Caracterização Socioeconômica da População Adulta em Situação de Rua e Relatório Temático de Identificação das Necessidades desta População na Cidade de São Paulo: Sumário Executivo.* São Paulo: SMADS/FIPE.

SMADS, Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. QUALITEST, Qualitest Ciência e Tecnologia Ltda (2019). *Censo da População em Situação de Rua e Caracterização Socioeconômica da População Adulta na Cidade de São Paulo.* São Paulo: Qualitest/SMADS.

SMDHC. SMADS. SMS. SMHAB. SDTE (2016). Portaria intersecretarial nº 005 de 26 de dez. de 2016. Institui o Plano Municipal de Políticas para a População em Situação de Rua. São Paulo/SP: dez.

YAMAMOTO, O H; OLIVEIRA, I F (2010). Política Social e Psicologia: uma trajetória de 25 anos. In: *Psic.: Teor. e Pesq.*, 2010, vol.26, no. spe, p.9-24.

Recebido em 11/07/2020 – Aprovado em 16/11/2020