

Políticas Públicas para a População em Situação de Rua: relato do caso de Porto Alegre

*Public Policies for Homeless Population:
Porto Alegre case report*

Léo Voigt¹

Andressa Mielke Vasconcelos²

Resumo

O artigo analisa o contexto da população em situação de rua no Município de Porto Alegre, relatando o histórico das principais políticas públicas e contexto atual das mesmas, bem como trazendo dados que embasem leituras deste fenômeno social de modo objetivo. Seu objetivo é o de fornecer *insights* sobre a curva de aprendizado das políticas públicas de Porto Alegre, como evoluíram e quais as perspectivas no contexto pandêmico e pós- pandêmico no que se refere à Covid-19. O método empregado é o dos estudos de caso. O presente artigo tem duas principais contribuições. A primeira delas diz respeito à síntese do acúmulo de conhecimento das políticas públicas voltadas ao acolhimento e desenvolvimento socioeconômico de pessoas em situação de rua em Porto Alegre. Já a segunda contribuição está relacionada à construção de contrapontos entre supostos teóricos e perspectiva amparada em dados em relação à dinâmica da população que utiliza a rua como domicílio.

Palavras-chave: População em Situação de Rua; Fenômeno Social; Políticas Públicas.

Abstract

The paper analyzes the context of the homeless population in the city of Porto Alegre, reporting the history of the main public policies and their current context, as well as bringing data to support objective readings of this social phenomenon. Its objective is to provide insights into the learning curve of public policies in Porto Alegre, how they evolved and what are the prospects in the pandemic and post-pandemic context regarding Covid-19. The method employed is that of case studies. This article has two main contributions. The first one is related to the synthesis of the accumulation of knowledge of public policies for the reception and socioeconomic development of homeless people in Porto Alegre. The second contribution is related to the construction of counterpoints between theoretical assumptions

¹ Mestre em Ciência Política, secretário de Desenvolvimento Social Prefeitura Municipal de Porto Alegre. E-mail: leovoigt@terra.com.br - ORCID: <https://orcid.org/000-0002-4157-3388>

² Doutora em Economia Aplicada e diretora de Direitos Sociais Básicos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. E-mail: mielkeandressa@gmail.com - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6094-114X>

and perspective supported by data in relation to the dynamics of the population that uses the street as home.

Keywords: *Homeless Population; Social Phenomenon; Public policy.*

Introdução

O contingente de pessoas que fazem das ruas seu domicílio é um fenômeno multifacetado, tendo correlação direta com uma série de fatores, como é o caso de uso de drogas e desentendimentos familiares (Hungaro *et al.*, 2020), bem como contexto familiar cercado de iniquidades e vulnerabilidades intergeracionais (Fiorati *et al.*, 2014). Para além deste grupo, o sistema de proteção diferencia tecnicamente as pessoas que fazem das ruas a sua estratégia social de sobrevivência, porém, retornam para um domicílio à noite. Este é o caso de flanelinhas, pedintes, catadores, prestadores de pequenos serviços e, até mesmo, de eventuais atividades com algum grau de ilicitude, os quais têm um endereço onde se referenciam e, com isso, indicam manter ao menos algum vínculo com os laços de pertencimento à cidadania.

Por ser um problema mais severo, este artigo focaliza a análise principalmente no contingente das pessoas que fazem das ruas o seu domicílio. Comumente chamados de “moradores de rua” por nela se domiciliarem, ao senso comum, parecem um grupo uniforme restrito a pessoas pobres e sem recursos alternativos de sobrevivência e que, por ausências diversas, restou como destino final ir morar nas ruas da cidade. No entanto, cada uma dessas pessoas possui uma história complexa e singular, por vezes ainda existindo certas referências e alternativas originais que possam ser restauradas, para além das ancoragens que são construídas por eles nas ruas.

Tais aspectos ficam evidentes, principalmente, com a aproximação do olhar e estabelecimento de contato continuado. Um primeiro esforço neste sentido é a partir de mapeamentos, como é o caso de pesquisas censitárias. Em 2016, por exemplo, foi possível identificar 2.115 Pessoas em Situação de Rua (PSR) na cidade de Porto Alegre, dado relatado por Gehlen *et al.* (2017). Já as informações da abordagem social da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) revelam que, em julho

de 2020, havia 2.679 pessoas com perfil de rua domicílio, reduzindo para 2.518 no ano subsequente.

A dinâmica, porém, está envolta em reflexos preponderantes da pandemia da Covid-19 que, para além da crise sanitária, agravou fragilidades socioeconômicas. O distanciamento social e outras medidas para evitar o contágio configuraram um desafio para que os gestores públicos pudessem enfrentar os problemas postos. Por outro lado, como é relatado nas seções seguintes, Porto Alegre já possuía experiências acumuladas que serviram como eixo para as ações em resposta.

Neste escopo, além da perspectiva histórica, o presente artigo visa trazer elementos do contexto atual da PSR e as principais ações em andamento dentro das políticas públicas visando promover a superação da situação de rua. Assim, o texto estrutura-se em oito seções, sendo esta introdução seguida por um descritivo dos perfis encontrados nas ruas – considerando a heterogeneidade das histórias e pessoas -, precauções metodológicas pertinentes à análise deste fenômeno social e uma perspectiva longitudinal das principais políticas públicas de Porto Alegre para a área. Na sequência, está uma apresentação da rede e serviços do Município, bem como o contexto atual com os principais dados disponíveis para acompanhar este problema social. Por fim, é abordado o desafio do retorno aos vínculos, acesso a direitos e as considerações finais sobre os aspectos abrangidos.

1. As pessoas em situação de rua

O rompimento com a moradia original, que culmina na situação de rua, tem diferentes e, por vezes, múltiplos determinantes. Por isso, cada caso requer um plano específico de acompanhamento e acesso a insumos, o que se constitui em um enorme desafio para a política pública, que, com recursos orçamentários e humanos limitados, precisa personalizar o atendimento.

Nesta perspectiva, cabe destacar e descrever alguns dos principais perfis identificados utilizando as ruas como domicílio:

1. Pessoas com histórico de desordens na vida pessoal, familiar ou comunitária;
2. Pessoas pobres, recentemente desempregadas e que evadiram de um lar principalmente por razões econômicas;

3. Pessoas com sofrimento psíquico e transtorno mental;
4. Egressos do sistema prisional;
5. Evadidos da comunidade de origem por perseguição;
6. Aqueles que aprofundaram o uso abusivo de substâncias psicoativas.

Muitas vezes, esses diferentes perfis se dão de forma cruzada, com ausência ou precarização de renda sendo um *background* em comum. Logo, o pressuposto marxiano se manifesta nesse fenômeno sociológico, sendo a economia um dos elementos disparadores da circunstância, a condição de classe um determinante e o abandono dos familiares uma decorrência.

Por isso, em conjunturas de crescimento econômico e expansão do emprego, decorrem oportunidades prósperas para trabalhar o retorno à família, à comunidade de origem e a diferentes formas de geração de renda, reduzindo potenciais novos ingressos nas ruas. O contrário é avassalador: em conjunturas de crise econômica e desemprego, novos contingentes são lançados às ruas pela soma de intercorrências associadas ao que amplamente é chamado por situações de *desordens* na vida, se valendo do conceito da antropologia social brasileira.

A experiência acumulada pelas equipes da Assistência Social mostra que as reiteradas situações de desordens ao longo da trajetória de vida, seja pessoal, familiar, de trabalho, convívio social, ausência de oportunidades e de políticas de proteção, entre outros aspectos, produzem uma ruptura crescente dos vínculos, levando às ruas como o último destino. Portanto, em quase totalidade das ocorrências, para que a situação finalística de utilização da rua como domicílio se manifeste, previamente aquele indivíduo vivenciou o rompimento de um conjunto de vínculos e alternativas. A pessoa se torna um “despossuído” em geral e não específico, muitas vezes com perfil frágil para alguns tipos de políticas públicas, como é o caso de transferências diretas de renda, que requerem algum grau de autonomia e corresponsabilidade.

É importante referir que muitos outros indivíduos e/ou grupos familiares são também colocados perante desordens semelhantes, abalados pela mesma complexidade da vida e dinâmica dos fenômenos socioeconômicos, mas não acolhem nem assumem uma posição de reprodução do ciclo perverso da exclusão

compulsória. De fato, verificando os dados do Cadastro Único de agosto de 2022³, pode-se afirmar que a maioria das pessoas com renda que as classificam como extremamente pobres ou pobres manifestam resiliência e constroem soluções autônomas e/ou junto às políticas públicas disponíveis visando evitar a desproteção total.

2. Precauções metodológicas para analisar o fenômeno da situação de rua

Sendo a situação de rua um fenômeno social presente principalmente nos grandes centros urbanos, é natural que ocorram diagnósticos e leituras generalistas, sem base em dados, e que podem gerar danos para a formulação de políticas públicas. Desta forma propõem-se alguns cuidados metodológicos e precauções analíticas elementares para investigadores, lideranças sociais, rede de proteção e imprensa no manejo do tema, como as seguintes:

a) O indivíduo que faz da rua seu domicílio, por diversas razões, está em plena circunstância de desordem pessoal, familiar, comunitária ou várias delas concomitantemente. O conceito de desordem da antropologia social brasileira, aplicada às circunstâncias populares e de periferia para explicar fenômenos estruturados de sofrimento pessoal é muito útil também nesta temática, como pode ser visto em Montero (1985).

b) Raramente uma pessoa sai às ruas e nelas permanece por determinações de ordem material ou econômica. A carência material e financeira gera um conjunto imenso de problemas na vida das pessoas, porém requer outros fatores associados, geradores de afastamento social e exclusão, para se produzir e reproduzir como fenômeno de rua.

c) A intrusão urbana dos barracos e o aspecto virulento da exclusão social das PSR são fatores muito impactantes também no olhar da cidade, produzindo impressões quantitativas que poucas vezes são confirmadas nas pesquisas de campo sobre a realidade das ruas.

d) A permanência na rua nem sempre decorre da ausência de políticas públicas ou comunitárias; de ofertas e disponibilização de alternativas. Ainda que haja um cardápio de ofertas de acolhimento, com vagas disponíveis tanto estatais

³ Via portal https://cecad.cidadania.gov.br/tab_cad.php

quanto da sociedade civil, ainda assim, isso não produz adesão automática dos indivíduos que utilizam a rua como meio de moradia. Dito de outra forma, as pessoas não estão na rua apenas porque carecem de casa ou renda. Se isso fosse verdade, a política habitacional e acesso aos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil, equacionariam esse desafio público contemporâneo. No mínimo, reduziria a incidência quantitativa. Na realidade, trata-se de um fenômeno sociológico muito complexo, que requer outros insumos e tempo para ocorrer uma mudança de perspectiva individual sobre a sua reinserção nos direitos garantidos na Constituição Federal por meio do art. 6º (Brasil, 1988).

e) Domiciliar-se nas ruas não é um direito. A rua é o pior lugar do mundo para uma pessoa morar. Nela, apesar dos esforços públicos e da sociedade civil, a PSR está com todos os seus direitos desrespeitados e todos os acessos negados. Ainda assim, as ruas têm elementos aparentemente atrativos e ofertas de sustentação para o paciente desorganizado pessoal ou mentalmente, como é o caso do assistencialismo sem a respectiva contrapartida de cuidado e desenvolvimento, para fomentar a futura reinserção e autonomia.

f) Não é recomendável ofertar serviços e bens que acomodem as pessoas na circunstância de rua, nem acolhimento em mocós – esconderijos muitas vezes de atividades ilegais - supostamente atraentes, que reproduzam a situação de exclusão e risco. Em Assistência Social, apenas atenuar os efeitos da exclusão são métodos reconhecidamente paternalistas e reprodutores da pobreza. A forma mais eficiente para ajudar, na verdade, é fortalecer uma estratégia posta, como é o caso da adesão aos eixos de planos que são de conhecimento público e visam promover travessia à recriação de vínculos. Com isso, é possível trabalhar na focalização dos benefícios e evitar sobreposição de ações.

g) O conhecimento individual de alguma PSR próxima não é suficiente para construir-se um diagnóstico representativo dessa realidade. Ou seja, não se trata de uma amostra representativa da população, embora permita compreender aquele caso em específico. A cada um pertence uma história de vida pregressa que levou a pessoa àquela circunstância e são esses elementos originais que devem ser identificados, interrompidos e laços ressignificados.

h) A pessoa levou uma vida para chegar à situação de rua. Interromper essa situação também leva um tempo e requer um conjunto de esforços de muitos. A

esse mutirão podemos chamar de transição da vulnerabilidade para a proteção, potencializando os passos que se seguirão em uma hierarquia de necessidades, tal qual aponta a teoria de Maslow (1943) e pode ser visto abaixo:



3. Perspectiva Histórica

a. Programa Ação Rua - crianças

A cidade de Porto Alegre tem experiência acumulada e quase ininterrupta no tratamento da população em situação de rua. Sua primeira e bem-sucedida experiência se deu a partir de 2007 quando criou o Programa Ação Rua, destinado a enfrentar o problema social que mais afligia a cidade: crianças, principalmente meninos, em situação de rua.

Muito embora a cidade estimasse uma população de até 1.500 meninos vivendo nas ruas da cidade, o fato é que Porto Alegre implantou, naquele ano, 12 equipes com atuação territorial. Por meio de parceria com entidades de referência assistencial na cidade, as quais estabeleceram 124 trabalhadores regionalmente para abordar as crianças que configurassem situação de rua, diferenciado aquelas que teriam um domicílio para retornar à noite ou não.

Ao cabo dos dois primeiros anos de intensa abordagem em todo o território da cidade, foram identificadas, abordadas, cadastradas e encaminhadas à rede de

proteção social 383 crianças (Gehlen *et al.*, 2017), sendo que estes se enquadravam nos critérios utilização da rua como domicílio ou para sobrevivência, isto é, casos de trabalho infantil.

Para além da parceria com as Organizações da Sociedade Civil, a atuação para conter o avanço deste problema social também contou com importante e intensa mobilização social, tanto pelo Governo quanto pela sociedade civil organizada. Uma das ações foi ensinar a cidadania a evitar a doação de esmolas para crianças nos semáforos, redirecionando suas doações para o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Funcriança).

Ou seja, além das ações no terreno de atendimento, a política pública contou com ações concretas já no curto prazo. O objetivo era o fortalecimento do sistema de proteção da infância e juventude, tornando-a capaz de atender toda a demanda que lhe fosse encaminhada, sejam aquelas derivadas do escopo do Programa Ação Rua, sejam as demandas juvenis dos territórios.

A experiência bem-sucedida permitiu à cidade superar o problema da permanência de crianças nas ruas. No médio prazo, permitiu ainda que as equipes de abordagem se tornassem demasiadas para um número gradualmente menor de novas abordagens, permitindo à política pública a reconfiguração da estratégia, o que ocorreu a partir de 2017.

Equacionada a prioridade da criança e adolescente, a cidade passou a se ocupar também da população adulta em situação de rua e o Programa foi estendido para esse novo universo populacional. Para tanto foram realizadas duas pesquisas de campo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para identificar os perfis e estimar o tamanho e evolução do contingente nas ruas nas datas estudadas.

b. Programa Todos Somos Porto Alegre

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre elaborou e executou, ainda, um segundo programa que se tornou muito importante para o aperfeiçoamento dos métodos e processos públicos na oferta de proteção social e inserção no mundo formal às populações altamente vulneráveis.

O Programa Todos Somos Porto Alegre (Voigt, 2016) foi uma forma de resposta para viabilizar os termos da Lei Municipal nº 10.531, de 10 de setembro de

2008 (Porto Alegre, 2008), que previa o remanejamento dos Veículos de Tração Humana (VTHs), comumente chamados de carrinheiros, e dos Veículos de Tração Animal (VTAs), que são as carroças, remanejamento das ruas da cidade para novas formas de trabalho e renda, instaurando um calendário de proibição de circulação no espaço urbano.

A referida legislação continha o prazo de oito anos para conclusão do trânsito de VTHs e VTAs, salvo em locais privados, área rururbana, região periférica, locais públicos para fins de passeio turístico e rotas e baias previamente autorizadas. Visando cumprir tal prazo, o Município obteve financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a execução do Programa.

Como resultado, Porto Alegre pôde investir no planejamento e constituição de equipes especializadas para lograr o remanejamento pleno e a inclusão social e econômica dentro do prazo previsto. Nos quatro anos da operação, a saber, de 2013 a 2017, foi possível cadastrar e apoiar o remanejamento de 815 VTAs.

Por outro lado, foi consideravelmente baixo o número de VTHs que aderiram ao Programa. Houve, sim, uma significativa redução no número de carrinheiros na cidade, mas que se mostrou ser mais em decorrência da ação do Ministério Público do Trabalho (MPT) sobre os depósitos clandestinos de locação de carrinhos de tração humana, considerado trabalho análogo ao escravo, do que por adesão dos catadores à política de capacitação e oferta de novos postos de trabalho operados pelo Programa Todos Somos Porto Alegre.

O Programa desenvolveu importante metodologia de abordagem dessa população, oferta de alternativas de trabalho, monitoramento e avaliação dos resultados que contribuiu para o aperfeiçoamento do trabalho destinado à PSR. A consolidação dessas diferentes experiências de políticas públicas continuadas, em campos de atuação que dialogam metodologicamente, foi retomada e valorizada a partir de 2021, dando origem ao Plano Intersetorial Ação Rua.

c. Housing First

O *Housing First* ou Moradia Primeiro é uma experiência mundial na proposição da superação da situação de rua e o seu princípio é objetivo, considerando a moradia como um direito inquestionável e primordial. Em 2018, Porto Alegre desenvolveu o Projeto Mais Dignidade, por meio de convênio com o

Governo Federal, o qual é baseado e desenvolvido no modelo do *Housing First*. O projeto possui três grandes eixos:

1. Formação de equipes intersetoriais (Assistência Social e Saúde) denominadas equipes Juntos na Rua
2. Locação de moradias e
3. Oficinas de geração de renda com bolsas para cobrir o custo de oportunidade de participação.

Assim, o projeto Mais Dignidade de Porto Alegre se firmou em uma proposta intersetorial e interdisciplinar, identificando como elegíveis ao auxílio moradia as pessoas em situação de rua com uso abusivo de substâncias psicoativas. A condição única de acesso à moradia é que o usuário pactue com as equipes de Assistência Social e Saúde um plano de acompanhamento e cuidados.

Até o momento, o Programa já contemplou 132 pessoas com auxílio moradia, totalizando a execução de R\$ 758.333,32. De modo complementar, na via do desenvolvimento de competências, foram concedidas 57 bolsas na modalidade auxílio qualificação, atingindo o montante de R\$ 238.283,62. Importante, também, foram as entregas de vale transporte para viabilizar a participação nas oficinas de geração de renda e garantir o acompanhamento nos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em virtude das restrições à visitação domiciliar ocorridas durante a pandemia da Covid-19.

4. Metodologia, rede e serviços em Porto Alegre

Em primeira instância, o processo de abordagem assistencial, seja de Saúde ou Assistência Social, é composto por uma metodologia de aproximação, contato, construção de confiança, formulação de diagnóstico, combinações recíprocas, encaminhamentos e/ou acompanhamentos.

Durante esta sistemática, são oferecidos diferentes serviços públicos, conforme requer o caso. O indivíduo em situação de rua pode ser encaminhado para um abrigo noturno ou um albergue para permanência mais duradoura. Pode, ainda, receber oferta de pousada, onde terá um quarto privado e cozinha e banheiros compartilhados. Se formar casal ou família com filhos, pode receber auxílio moradia

para manter um aluguel. Por fim, os serviços de Saúde ofertam vínculo com os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), atendimento clínico, internação em comunidade terapêutica e até internação hospitalar, nos casos mais complexos.

Como há uma combinação de diversas problemáticas enfrentadas por quem se encontra em situação de rua, diariamente são requeridas ações integradas e que, por vezes, devem ser concomitantes e, em outras, com inserção gradual. A avaliação técnica e individualizada é, portanto, primordial e podem ser segmentadas algumas das principais ações da Assistência Social e Saúde, respectivamente:

a. Assistência Social:

- Acolhimento Institucional: Vagas em albergues, abrigos, Casas Lares para Idosos e Repúblicas, prevendo o acolhimento aos indivíduos e famílias em situação de rua, com vínculos familiares e comunitários rompidos e/ou fragilizados, que necessitem de proteção e acompanhamento.
- Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI): é um serviço executado pelos Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), o qual acompanha famílias e indivíduos com ameaça ou violação de direitos, pautado pela construção de plano de acompanhamento e busca de superação de suas vulnerabilidades e riscos.
- Benefícios Socioassistenciais: Auxílio moradia, hospedagem social, benefício eventual.

b. Saúde:

- Redução de Danos: Equipe de abordagem de rua com o foco na redução das consequências adversas à saúde física e mental, do uso de drogas lícitas e/ou ilícitas.
- Comunidades Terapêuticas (CT): Trata-se de uma modalidade de atendimento voltada para a internação em longo prazo para pessoas em sofrimento pelo uso continuado de substâncias psicoativas, como álcool e outras drogas.
- Consultório na Rua (CnR): Equipes multiprofissionais que promovem o cuidado integral na intinerância nos territórios de abrangência, promovendo a integração

intersetorial nas ações de cuidado. Devem articular com as Unidades de Saúde e outros pontos de atenção da rede para o cuidado dos usuários em situação de rua.

- Centro de Atenção Psicossocial (CAPS): Serviços de Saúde de caráter aberto e comunitário, constituído por equipe multidisciplinar que atua sob a ótica interdisciplinar e realiza, prioritariamente, atendimento às pessoas com sofrimento ou transtornos mentais graves e persistentes. São as referências para atendimento da população em situação de rua.

De modo complementar, a Escola Porto Alegre é o partícipe central para a execução da área de educação para população em situação de rua, tendo sido criada em 1995 para o atendimento especializado aos adolescentes e jovens em situação de risco social e pessoal.

5. Contexto atual

a. Diagnóstico

Com pandemia da Covid-19 e o aprofundamento da crise nacional, com pressão inflacionária e crescimento do desemprego, com claro impacto no crescimento da pobreza nas periferias urbanas, havia uma percepção da cidadania, refletidos na imprensa, nos debates públicos e no discurso das autoridades, de um incremento descontrolado no número de moradores de rua.

Para que essas hipóteses empiristas fossem lastreadas em dados concretos para qualificar o debate e bem orientar a alocação de recursos, meios e estratégias de enfrentamento à situação de vulnerabilidade nas ruas foi necessário lançar mão de um instrumento que produzisse evidências no curto prazo, retirando os esforços públicos do risco da atuação desorientada, feita com base em impressões ou emoções, que sobrecarregaram o debate público em momentos de crises.

Uma vez que os serviços de abordagem nos territórios seguiram operando ativamente mesmo durante as orientações de isolamento social e outras medidas pertinentes ao enfrentamento da pandemia; uma vez que as equipes foram fortalecidas e complementadas a partir de 2021; a municipalidade priorizou realizar o levantamento da população de rua a partir do cadastro das abordagens das equipes

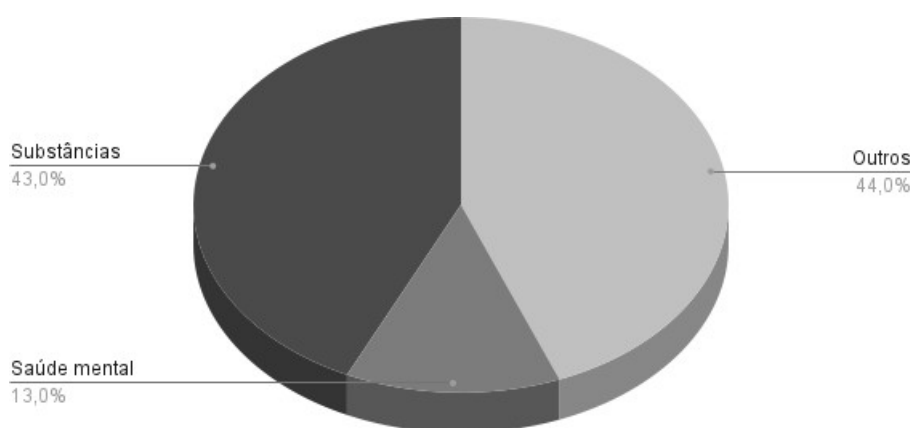
da Assistência Social. Isto é, a partir das abordagens de acesso às PSR, as quais operam diariamente em todos os territórios da cidade.

Com base nestes dados, foram registrados 2.518 diferentes nomes de indivíduos que utilizam a rua como domicílio, decorrentes de 8.696 abordagens realizadas pelas 12 equipes FASC entre janeiro e dezembro de 2021. Além disso, cabe aqui qualificar essas informações, pois não significam que todos estão ao mesmo tempo nas ruas.

De fato, muitos deles aceitaram algum tipo de oferta de proteção. Outros retornaram para um lar ou cidade de origem. Pelo sistema socioassistencial, uma pessoa pode ser abordada várias vezes até que aceite algum tipo de acolhimento ou encaminhamento. De outra parte, o fato de ingressar em algum equipamento de acolhimento não o retira das estatísticas, uma vez que ainda é considerado pessoa em situação de rua em processo de superação, ou, segundo o termo usado na Assistência Social, realizando a travessia para retomada dos vínculos.

Dentre as primeiras abordagens ocorridas, um fator que se destaca é o alto percentual de uso de substâncias psicoativas (43%) e de problemas de saúde mental (13%). Ambos são emblemáticos e agravantes para a efetividade das ações da Assistência Social, requerendo atuação conjunta das políticas de Saúde.

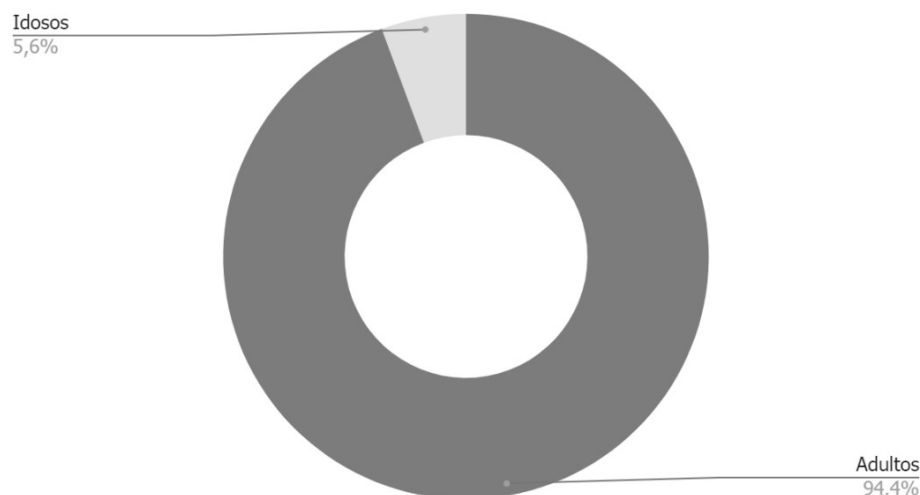
Gráfico 1: Situações encontradas nas primeiras abordagens de 2020



Fonte: Registros da Fundação de Assistência Social e Cidadania.

No que tange ao perfil deste público, nota-se uma predominância entre adultos em idade produtiva. Isto porque 154 são idosos, o que representa 5,6% do total de pessoas em situação de rua na cidade de Porto Alegre.

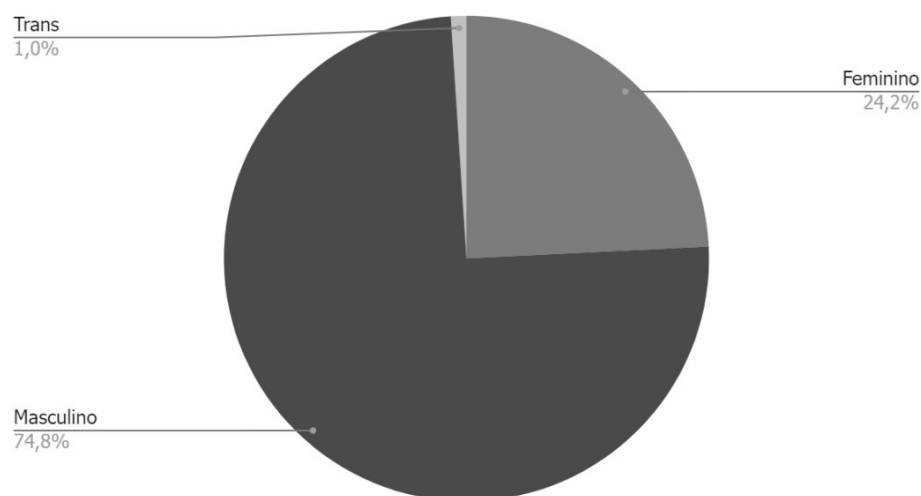
Gráfico 2: Faixa etária das pessoas em situação de rua em 2021



Fonte: Registros da Fundação de Assistência Social e Cidadania.

Acerca do gênero, a predominância é de homens, representando 74,8% do total de pessoas em situação de rua. Por outro lado, há mais de 600 mulheres vivendo nas ruas de Porto Alegre, bem como indivíduos trans, o que indica a necessidade de ações considerando estes públicos crescentes para políticas públicas focalizadas.

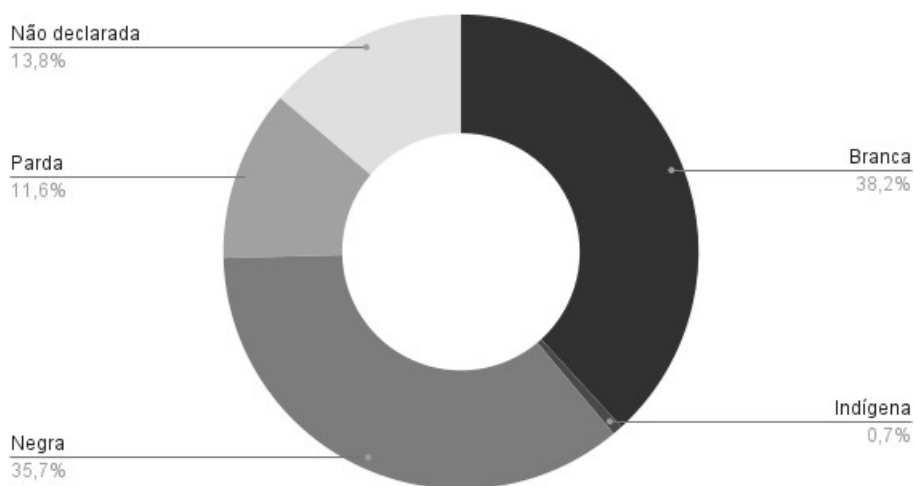
Gráfico 3: Gênero das pessoas em situação de rua em 2021



Fonte: Registros da Fundação de Assistência Social e Cidadania.

Foco de atenção, também, é a raça/etnia das pessoas em situação de rua. De fato, mais de 38% são brancos, porém cerca de 35,7% são negros, o que é um montante considerável quando se coloca em conta o que revela o Censo de 2010: Porto Alegre tem somente 10,2% de indivíduos de raça/cor preta. Por outro lado, os indígenas são menos de 1% da população utilizando a rua como domicílio.

Gráfico 4: Raça/etnia das pessoas em situação de rua em 2021



Fonte: Registros da Fundação de Assistência Social e Cidadania.

Ainda, além dos casos específicos de moradia na rua, cabe destacar que, em outubro de 2022, os dados de monitoramento das ações realizadas pela FASC revelaram que havia 5.635 pessoas em Porto Alegre com alguma identidade com PSR. Os mesmos frequentam os diversos serviços socioassistenciais, sejam domiciliados nas ruas, sejam frequentes aos albergues, internalizados nos serviços, em acompanhamento nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) ou aderidos aos Centros Pop.

Aliás, com a continuidade dessas políticas públicas atravessando diversas gestões governamentais, sem descontinuidades, é possível aproximar-se de um resultado positivo em termos de atenção a pessoas altamente vulneráveis. Estima-se que, em Porto Alegre, quase todas as PSR tenham perfil e oportunidade de acesso aderente a políticas públicas da Proteção Social Especial (PSE), bem como já estão incluídas em pelo menos uma delas.

Tal informação não é apenas alentadora, mas também anuncia que aqueles que ainda utilizam as ruas como domicílio são aqueles perfis mais resistentes. Estes são os casos mais agravados e há presente, provavelmente, o binômio da desordem pessoal com a conveniência utilitarista das ruas que são, nas piores formas, provedoras de meios que reproduzem a exclusão social.

b. Situação durante a pandemia da Covid-19

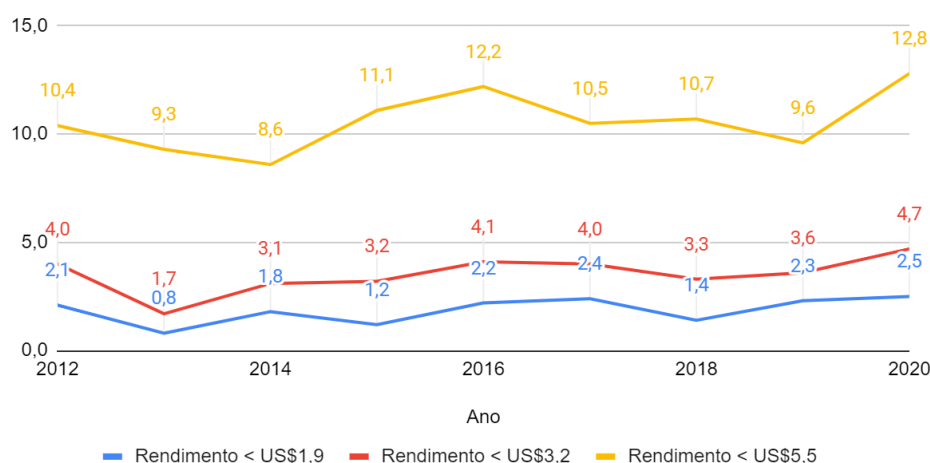
Em todo problema social pode-se observar que há uma distância importante entre a percepção subjetiva, a interpretação apressada, a aplicação de lógicas sobre a realidade e o que os dados apontam. No caso da utilização da rua como domicílio ou estratégia social de sobrevivência econômica, é possível que se acentue devido à extrema mazela humana que sensibiliza a Sociedade.

Em um primeiro momento da pandemia, com as consequências econômicas, o debate público se voltou para o crescimento da pobreza e como isso teria se desdobrado sobre o acesso à alimentação. Por conseguinte, a lógica do incremento da fome daria origem a disparada no número de pessoas vivendo nas ruas e, com base nesse raciocínio, todos os segmentos da Sociedade deram origem à ações de coleta e distribuição de alimentos em larga escala.

Muito embora os dados do VIGISAN, o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19, coletados entre novembro de 2021 e abril de 2022⁴, mostrem que, no Brasil, pouco mais de 40% dos domicílios viviam em segurança alimentar, preocupa, principalmente, a qualidade do acesso e suas consequências. Segundo a pesquisa, quase metade dos domicílios não conseguiram manter os alimentos constituem boa parte da cesta básica da alimentação brasileira.

Ainda, analisando as proporções abaixo da linha de pobreza, caracterizada pela renda *per capita* de até US\$ 5,50 nos casos de países de renda média-alta, como é o caso do Brasil, nota-se que houve incremento no número de pessoas nesta condição em Porto Alegre. Com 12,8% da população da cidade abaixo do referido *threshold*, este é o maior percentual registrado na última década.

Gráfico 5: Proporção de pessoas por rendimento domiciliar per capita em Porto Alegre



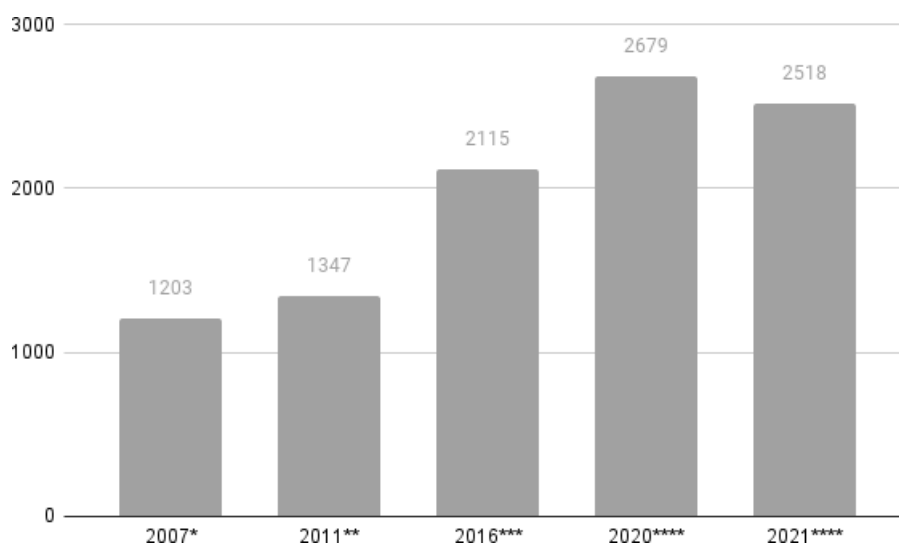
Fonte: Síntese de Indicadores Sociais 2021⁵

Importante ressaltar, contudo, que isso não se traduz clara e diretamente em um crescimento desordenado e exponencial da população de rua em Porto Alegre. Pelo menos, de acordo com os dados disponíveis, pode-se observar o seguinte:

⁴ Disponível no link <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>

⁵ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>

Gráfico 6: Evolução da situação de rua em Porto Alegre



Fontes: *FASC (2008); **Dorneles *et al.* (2012); *** Gehlen *et al.* (2017); **** Dados de monitoramento da FASC para 2020 e 2021.

Diante destes dados, os formuladores de políticas públicas do Município optaram por expandir estruturas especializadas de atendimento e reinserção produtiva. Este é o caso dos Consultórios na Rua, Centros Pops, vagas de acolhimento e assim por diante. Aliás, cabe ressaltar que, somente em hospedagem, passou-se de 60 vagas para 450, havendo redução em um ano para 350 hospedagens, uma vez que havia disponibilidade ociosa.

Em suma, um desafio latente é que, em especial em momentos de crise, a força voluntária atue no processo de construção de autonomia e sustentabilidade dos indivíduos alvo da política pública, ao invés do senso comum que muitas vezes guia ao assistencialismo já superado como norte para ações efetivas.

c. Plano Intersectorial Ação Rua

O Plano Ação Rua é uma política transversal, elaborada por técnicos da Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social, com esta última articulando os serviços e as políticas de retaguarda para garantir a execução das ações pactuadas.

O objetivo central foi a implementação de ações com foco territorial que representem acesso, regresso ou permanência na política pública de proteção, acompanhamento e cuidados para as populações em situação de rua. Não apenas paliativo, o Plano busca acenar com efetiva superação desta circunstância.

Em linhas gerais, as propostas andam no sentido de expandir serviços, atendimentos e vagas nos primeiros anos, mas no intuito de reduzir gradativamente todo o sistema de enfrentamento à situação de rua a ponto de, um dia, chegar-se a uma reduzida rede ideal de manutenção da atenção.

Com serviços pautados no conceito de descentralização e intersetorialidade, o ponto chave são as 12 equipes interdisciplinares de abordagem nos territórios, as quais receberam reforço focalizado para o atendimento da região central da cidade, onde se registra a maior concentração de pessoas em situação de rua.

Vinculadas aos CREAS, estas equipes são respaldadas pela expansão dos Centros Pops e Consultórios na Rua, o que se encontra em andamento dentro do cronograma do Plano. Ainda, o quadro de vagas para acolhimento foi expandido e, considerando os dados da abordagem social, fazem cobertura de cerca de 70% do contingente utilizando as ruas como domicílio:

Tabela 1: Total de vagas de acolhimento

Rede	Vagas
Rede de Acolhimento	716
Pousadas	350
Albergues	176
Auxílio moradia	650
TOTAL	1892

Fonte: Registros da Fundação de Assistência Social e Cidadania.

Atendida a primeira instância de uma escala hierárquica de necessidades, o próximo passo são as ações de inserção no mundo do trabalho, de facilitação social na abordagem e o fortalecimento das políticas de redução de danos e cuidados em saúde mental.

De fato, como o Plano Ação Rua ainda está em fase de implementação de suas etapas e a dinâmica de permanência nas ruas depende, também, de fatores alheios àqueles da influência municipal, como é o caso da situação macroeconômica do país, estima-se que os resultados ainda serão sentidos. Por isso, Porto Alegre tem realizado sistemáticas de monitoramento e avaliação, inclusive para promover adaptações sempre que necessário.

6. O desafio do retorno

Retornando ao tema daqueles que nas ruas atualmente insistem em nelas permanecer, ainda assim é possível acenar com resgate a partir de um conjunto definido de políticas de proteção e acesso a benefícios, mesmo que em um cardápio limitado de ofertas. Se bem ministrados, com metodologia e conhecimento, são ofertas e políticas capazes de gerar mudanças na vida das pessoas, basta que se atendam algumas prerrogativas.

O “morador de rua” levou uma vida para chegar a essa circunstância. Reverter o quadro de desordens e omissões que o cercaram também requer tempo. Aquilo que a Assistência Social identifica como o tempo para operar a transição da vulnerabilidade e abandono para o ingresso em alguma política de proteção. Neste aspecto reside o maior desafio na política de garantia de direitos: para além de abordar e fazer oferta de benefícios é necessário que o alvo da ação estabeleça vínculo continuado com a política de travessia e proteção.

A experiência empírica mostra que necessário é que o beneficiário vislumbre a utilidade e funcionalidade dessa nova relação em sua vida, uma mudança de perspectiva que precisa ser reconstruída para quem rompeu vínculos diversos. Não surpreende o grau de dificuldade gerado por esta confrontação entre realidade presente e expectativa de mudança no futuro, levando os operadores da abordagem a muitos recomeços. Restaurar e construir vínculos para quem teve reiterados motivos para abandoná-los é um dos desafios humanos mais complexos.

Em uma metáfora, é possível dizer que, perante um grande rio caudaloso, com correnteza, que se precisa construir uma travessia, a engenharia resolve o desafio, pois domina as respostas técnicas para driblar a natureza. A Assistência Social e a Assistência em Saúde dependem do comportamento e aceitação do outro a partir de um conjunto limitado de instrumentos. O outro é uma natureza que tem

liberdade e autonomia na decisão na grande maioria dos casos. São competências técnicas também complexas, as quais não se resolvem apenas com filantropia ou piedade. São capacidades e competências que precisam concorrer, em muitos casos obstinadamente, para realmente gerar mudança na vida das pessoas.

Os anos de operações continuadas permitiram consolidar, na cultura da proteção de Porto Alegre, os seguintes aspectos para ações bem-sucedidas com PSR:

1. Abordar de modo personalizado para aquela pessoa; conhecer e construir confiança;
2. Fazer oferta de acolhimento, acompanhada de um plano de restauração de vínculos construído em conjunto;
3. Monitorar cada caso de forma continuada, com compromissos entre as partes em diálogo;
4. Assegurar políticas públicas transversais e longevas, sem interrupções;
5. Comprometer a cidade, como num pacto de proteção em que todos participam;
6. Trabalhar com eles em binômio integrado de Assistência Social e Assistência em Saúde;
7. Na sequência, completar a transição com políticas de educação, trabalho e renda, cultura, esporte e habitação.

Não restam dúvidas de que se trata de um processo intrincado, com exigências a serem asseguradas, embora o Estado e mesmo a sociedade civil tenham dificuldades em prover. Restaurações efetivas costumam exigir uma referência familiar como âncora para a recuperação, o que é muito raro nos casos agravados que permanecem nas ruas.

Por outro lado, cuidar desses casos mais comprometidos, ainda assim, é exequível se, sob o norte de políticas públicas focalizadas e baseadas em evidências, há também vontade política, especialmente se instada pela sociedade. A égide para tanto é a própria Constituição Federal, que garante o acesso aos direitos sociais básicos que partem do “mínimo existencial” para a sobrevivência humana, evocando o princípio da dignidade.

7. Considerações finais

Para além da apresentação de algumas das tipificações dos casos e uma perspectiva longitudinal das principais políticas públicas para pessoas em situação de rua em Porto Alegre, o presente artigo buscou apresentar uma visão objetiva dos dados e dinâmica das ruas mesmo em contextos sociais, econômicos e sanitários de crise. Sob a perspectiva das desordens que levaram à utilização das ruas como moradia, fica evidente que, muitas vezes, há um hiato entre a temporalidade desejada pela Sociedade e Poder Público e a possível para a superação da rua.

Neste ponto, ressalta-se o cuidado metodológico necessário para a leitura de um fenômeno social tão multifacetado. Em um olhar despido de evidências robustas, casos isolados podem levar a conclusões precipitadas e ações que não coadunam ou fortalecem a estratégia de proteção e desenvolvimento para autonomia de quem se encontra com rompimento de vínculos de modo tão severo. O risco que deve ser evitado, portanto, é insistir em ações de cunho assistencialistas e que podem ensejar a permanência nas ruas.

Por fim, remanesce a perspectiva de que os aprendizados acumulados na cidade permitiram respostas rápidas e táticas. Embora os dados atuais sejam derivados das coletas das equipes técnicas da Assistência Social e Saúde e forneça um indicativo preliminar da efetividade das ações, os mesmos poderão ser complementados por pesquisas censitárias e avaliações de impacto.

Referências

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília/DF, 1988.

DORNELLES, A. E.; SILVA, M. B.; GEHLEN, I.; SCHUCH, P. O Retrato Censitário da População Adulta em Situação de Rua em Porto Alegre. *In*: Dornelles, A. E.; OBST, J.; SILVA, M. B. **A Rua em Movimento: Debates acerca da População Adulta em Situação de Rua na Cidade de Porto Alegre.** 1ª Edição. Belo Horizonte/MG: Didática Editora do Brasil, p. 43-57, 2012.

FASC. Estudo dos Perfis e Mundo da População em Situação de Rua na Cidade de Porto Alegre. Relatório Final-FASC, UFRGS, LABORS, documento impresso, 2008.

FIORATI, R. C.; CARRETTA, R. Y. D. C.; KEBBE, L. M.; XAVIER, J. J. D.; LOBATO, B. C. Inequalities and Social Exclusion among Homeless People: A Brazilian Study. **American International Journal of Social Science**, 3 (6), 2014.

GEHLEN, I.; SCHUCH, P.; VIRGÍNIO, A. S.; PIMENTA, M. M.; MEIRELLES, M. Dinâmicas, Estratégias e Mundo da População em Situação de Rua de Porto Alegre. *In*: SCHUCH, P.; GEHLEN, I.; SANTOS, S. R. **População de Rua: Políticas Públicas, Práticas e Vivências**. 1ª Edição. Porto Alegre/RS: Editora CirKula, p. 17-43, 2017.

HUNGARO, A. A.; GAVIOLI, A.; CHRISTÓPHORO, R.; MARANGONI, S. R.; ALTRÃO, R. F.; RODRIGUES, A. L.; OLIVEIRA, M. L. F. Homeless Population: Characterization and Contextualization by Census Research. **Revista Brasileira de Enfermagem**, 73 (5), 2020.

MASLOW, A. H. A Theory of Human Motivation. **Psychological Review**, 50 (4), p. 370–396, 1943.

MONTERO, P. **Da Doença à Desordem: A Magia na Umbanda**. Rio de Janeiro/RJ: Editora Graal, 1985.

PORTO ALEGRE. **Lei Municipal nº 10.531, de 10 de setembro de 2008**. Institui, no Município de Porto Alegre, o Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana e dá outras providências. Porto Alegre/RS, 2008.

VOIGT, L. (org). **Todos Somos Porto Alegre: Programa de Inclusão na Reciclagem**. Cooperativa Mãos Verdes. Editora da Cidade, 2016.