

CAPÍTULO 7

BALANÇO SOBRE O CRESCIMENTO E O ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO GOVERNO BOLSONARO

Ana Paula Ornellas Mauriel

Ana Paula Cardoso da Silva

Bianca Resende da Silva

Introdução

A existência da população em situação de rua está diretamente vinculada a fatores estruturais e conjunturais da sociedade capitalista, como as mudanças no mundo do trabalho, atuação do Estado burguês e as expressões da questão social, que leva os sujeitos a buscar diversos modos de sobrevivência, sendo um deles a vivência nas ruas. Assim, para analisar o crescimento dessa população no Brasil no contexto recente é necessário avaliar os principais desdobramentos de tais transformações sobre esse segmento. Nesse sentido, cabe considerar as determinações postas pela atual conjuntura de crise do sistema capitalista - agudizada pela pandemia da COVID 19, de regulação política neoliberal, com mudanças no mundo do trabalho e de expropriação de direitos – o que trouxe o aumento das taxas de desemprego estrutural, da desigualdade social, da pobreza e da fome. Compreende-se que tais transformações têm gerado um aumento significativo da população em situação de rua nos últimos anos. De acordo com Iamamoto: “O predomínio do capital financeiro sobre o capital produtivo faz com que o compromisso estabelecido pelas elites dominantes seja com as baixas taxas de inflação e não com o emprego e nem a produção” (2011, p. 115), o que tem intensificado o desemprego, o subemprego, o trabalho terceirizado, o trabalho informal, intermitente, plataformizado, ao mesmo tempo em que se tem uma luta cotidiana pelo acesso ao trabalho, assim como a luta por acesso a direitos e serviços que são essenciais para sobrevivência da classe trabalhadora.

Dessa forma, o estudo sobre o crescimento da população em situação de rua e de mudanças nas suas características socioeconômicas, tais como escolaridade, trajetórias nas ruas, histórico de saúde, uso/abuso/dependência de álcool e outras drogas, vínculos familiares e de trabalho, e o acesso aos serviços e programas, pode ser o caminho para elaboração, implementação e efetivação de políticas públicas que respondam a realidade

dessa população, sendo políticas protetivas de acesso aos direitos que, na maioria das vezes, são básicos para sua sobrevivência.

Diante disso, este capítulo propõe refletir sobre o crescimento da população em situação de rua no contexto recente no Brasil, particularmente observando o período da pandemia da COVID-19 e ainda realizar um breve balanço das políticas de atendimento à população em situação de rua (PSR) no governo Bolsonaro, com enfoque nas duas políticas públicas consideradas linha de frente na pandemia do novo Coronavírus no país: a Saúde e a Assistência Social, que foram imprescindíveis para a sobrevivência das pessoas mais pauperizadas, dentre elas, as que estão em situação de rua.

O texto é fruto de reflexão teórica com base em revisão bibliográfica e pesquisa documental. Na primeira parte apresenta breves reflexões teóricas sobre a origem e fundamentos da reprodução da população em situação de rua na sociedade capitalista e no capitalismo dependente brasileiro. Na segunda parte, apresenta uma análise do aumento da população em situação de rua no contexto recente. No último item, apresenta os principais desafios para seu atendimento durante a pandemia da COVID-19, por meio das ações de assistência social e saúde, ao mesmo tempo em que problematiza a atuação do Estado, tecendo mediações entre as medidas de enfrentamento à crise sanitária e as ações desenvolvidas para as pessoas que vivem em situação de rua.

População em situação de rua: notas teórico-metodológicas iniciais acerca do tema

“[...] Morar na rua é ser livre para não ser. É ser livre para não ter. [...] É andar sem destino, é ficar sem sentido. [...] Sair da rua é uma cidade – sim uma cidade – com gente dentro”. (fala de usuário em situação de rua citada por Marcelo Jaccoud da Costa no livro Flores Amarelas: um olhar sobre quem mora na rua: Histórias para inspirar um caminho).¹

Quando consideramos quem é a população em situação de rua no Brasil, de acordo com o Primeiro Censo Nacional e Pesquisa Amostral sobre População em Situação de Rua, realizados entre 2007 e 2008, observamos que 47,7% dessas pessoas nunca trabalharam de carteira assinada, apesar de 58,6 % informar ter alguma profissão (Brasil, 2008). Na maioria das vezes, suas atividades remuneradas estão relacionadas ao trabalho informal, tais como construção civil, serviços domésticos, de mecânica, dentre outros. Esses dados se mantêm no atual cenário de aumento do desemprego, de elevação dos níveis de pobreza, onde a rua

¹ COSTA, M. J. Flores Amarelas: um olhar sobre quem mora na rua: Histórias para inspirar um caminho. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Do autor, 2019, p.149-150.

se coloca como espaço de sobrevivência através do trabalho informal e pequenos ganhos remunerados.²

Compreender a gênese do fenômeno da população em situação de rua significa remeter à transição para o capitalismo na Europa ocidental como referencial fundamental para analisar o crescimento desse grupo na sociedade atual. Foi justamente nesse longo período que se passou entre os séculos XV e XIX que ocorreram várias transformações das quais resultaram em um crescente número de desempregados, “vagabundos”, “ladrões”, “mendigos”, pessoas tidas como “incapazes” do ponto de vista do mercado de trabalho que se formava.

O ato criador do proletariado (despossuídos) é a expropriação, que funciona como um mecanismo que cria muito mais força de trabalho livre do que aquela que é capaz de ser absorvida pelo ritmo de acumulação de capital. Marx, ao detectar isso no livro I de *O Capital*, no capítulo XXIV, aponta que durante esse longo período o segredo da acumulação primitiva está na expropriação, que se manifesta em diferentes processos, mas “[...] acima de tudo, nos momentos em que grandes massas são despojadas súbita e violentamente de seus meios de subsistência” (Marx [1867], 2017, p. 787). Contudo, os meios sociais de vida assumem diferentes formas históricas, daí que são continuamente transformados pelos processos de expropriação em meios de exploração do trabalho pelo capital.

Já no capítulo XXIII do livro I, observando o movimento de acumulação do capital, Marx diferencia e classifica o conjunto de expropriados entre os segmentos que estão ocupados (trabalhando para os capitalistas), um exército industrial de reserva (que está expropriado e em condições de entrar a qualquer momento nas relações capitalistas de produção). Tais segmentos “reservas” de força de trabalho são entendidos por Marx como uma superpopulação relativa (dividia em três grupos: latente, flutuante e estagnada) (Marx [1867], 2017). É nesse segmento estagnado, formado por uma massa que tem pouca ou nenhuma possibilidade de entrar nas relações formais de produção e consumo, que está o segmento que forma o pauperismo, que não constitui um “exército de reserva” propriamente dito, e que, por isso, as pessoas que compõem esse grupo vão buscar formas de subsistência informais, precárias, “bicos” etc. Logo, poderíamos inferir, que como parte dessa massa precarizada, pauperizada, lumpenproletarizada, nunca integrada aos circuitos

² Alguns exemplos desses pequenos trabalhos: catadores de material reciclável, vigia de carros (flanelinhas), engraxates, vendedores de materiais diversos (balas, brinquedos, antenas, controles, etc), além de sujeitos que vivem da mendicância (ato de esmolar).

de produção e consumo de forma sistemática, estão localizadas as pessoas em situação de rua.

No Brasil, sua gênese também está ligada ao processo de transição para o capitalismo dependente brasileiro. Aqui se trata de remeter a algumas das particularidades do processo de formação econômico-social do Brasil, o que não significa apenas dizer que se trata de uma forma distinta daquela que peculiariza a produção e reprodução capitalista de modo geral, mas se trata de considerar *que* formas particulares são essas.

Desde a invasão colonial de Portugal no Brasil há um pouco mais de 500 anos, quando ocorre a transição de modos de produção dos povos originários então existentes para os padrões coloniais, formas de dominação impuseram de fora padrões exógenos, modos de produção que não existiam. “O comunismo primitivo foi dizimado por uma política estatal de conquista do território e genocídio indígena que instaurou um sistema de dominação das populações locais e dos povos africanos” (Castelo, Ribeiro, Rocamora, 2020, p. 17), estabelecendo relações de trabalho com base em um tipo de escravismo.

A pilhagem e a escravização somadas à exportação de matérias-primas de baixo custo aqui serviram de base para ajudar a erigir a produção industrial e o trabalho assalariado na Europa. Nesse sentido, o período colonial brasileiro – assentado no latifúndio monocultor voltado para a exportação mediante mão de obra escravizada – contribuiu para dinamizar a expansão do capital comercial na Europa (especialmente na Inglaterra), colaborando para criar as condições estruturais para a formação do capitalismo (como parte do sistema colonial).

Os modos de produção coloniais organizados a partir de então tiveram como particularidade a vinculação à produção de mercadorias. Isso quer dizer que essa invasão já deixou determinações sobre o sentido da propriedade da terra, como propriedade privada, que vai ganhar uma conotação jurídica, legalmente organizada e também determinaram o sentido do trabalho: os povos originários ao serem separados violentamente da possibilidade de controle das relações de produção e os negros que chegavam escravizados, ao serem expropriados material e subjetivamente no processo de vinda pra cá, configuraram uma impossibilidade de acesso generalizado a qualquer meio de subsistência (Souza, 2020).

No momento de transição para o capitalismo dependente no Brasil – que ocorre a partir da segunda metade do século XIX³ - o rompimento com a matriz colonial e a

³ Vale destacar que há uma enorme controvérsia sobre os marcos temporais e as formas históricas de transição do Brasil para o modo de produção capitalista. Não temos como pormenorizar esse debate aqui. Para maiores detalhes, ver: Castelo (2021).

passagem para uma situação de independência política não representou uma ruptura com os diversos modos de dominação até então organizados. Pelo contrário, abriu caminho para novos processos de dependência e subordinação. Foi justamente utilizando a propriedade da terra e elementos da divisão racial e sexual do trabalho herdada no sistema colonial, que as classes dominantes vão gerenciando valores morais e costumes para configurar a mercantilização da força de trabalho que vai sendo liberada, baseando-se na racialização das relações sociais para configurar uma determinada hierarquização da força de trabalho (Souza, 2020).

A transição das formas de trabalho escravizadas para constituição de uma força de trabalho assalariada não é só uma mudança jurídica, promovem-se um conjunto de transformações e rupturas na forma de organização do trabalho. Tais mudanças também responderam a um fator essencial: as lutas de resistências de escravos/as contra a exploração e a opressão. E, durante esse longo processo de transição, o trabalho escravizado coexistiu com o trabalho livre em diversas regiões do país e setores econômicos, tanto na cidade como no campo (Castelo, Ribeiro, Rocamora, 2020)

Contudo, o desfecho dessa transição para o trabalho livre e assalariado, diante de políticas deliberadas por parte do Estado, gerou uma enorme oferta de trabalho criada pelo término da escravização e do comércio de pessoas escravizadas e, em parte pelas populações originárias, as quais jamais foram majoritariamente incorporadas aos processos produtivos e circuitos de consumo industriais.

Conforme demonstra Souza (2020), essa enorme oferta da força de trabalho “reserva” é a tônica do desenvolvimento dependente brasileiro desde a sua origem, e conforma o fundamento que vai permitir as condições de rebaixamento do valor da força de trabalho, intensificação da exploração e aumento das jornadas, ou seja, condição base para que a superexploração se realize. O que a autora demonstra é que a formação dessa superpopulação relativa trabalhadora vai muito além de um exército de reserva. Vai haver uma parcela dessa população que nunca vai chegar a ter nenhuma forma integração em nenhum circuito de produção ou consumo desde a origem do capitalismo dependente no país.

Dessa forma, vai se estabelecer aqui nessas terras um modo de vida, uma forma de organização social que não é para incorporar todos/as, deixando de fora os racializados como não brancos. Essas foram as condições para entrar na ordem imperialista. Nesse sentido, Florestan Fernandes (2005) vai indicar que o caráter dependente e subordinado do

capitalismo brasileiro é base de exclusão da maioria da população, o que leva à persistência dos traços autocráticos do Estado, para conter de forma violenta essa população.

O estar em situação de rua: o aumento exponencial dessa população no governo Bolsonaro

“Não se é das ruas, se está nas ruas. As ruas pertencem a todos e a ninguém”.
Augusto Sampaio⁴

Para compreender o crescimento da população em situação de rua no período recente, é preciso entender que essa tendência já se apresentava no Brasil nos últimos anos antes da crise sanitária se apresentar. A nota técnica n. 73 do IPEA, utilizando fontes de dados variadas⁵, aponta um crescimento 140% de pessoas vivendo em situação de rua entre 2012 e março de 2020 (antes da eclosão da pandemia), o que significa que saímos de 92.515 para 221.869 pessoas vivendo nas ruas. Ademais, o mesmo documento assinala que mais da metade dessa população se concentra na região sudeste (124.698, em março de 2020), mostrando que é nos grandes centros urbanos, em municípios de grande porte que essa população se localiza (81,5%) e é nesses locais que se observou uma taxa de crescimento maior (Natalino, 2020, p.12).

Tal aumento da população em situação de rua responde ao cenário que se seguiu a partir da crise de 2007/2008, quando findou o ambiente internacional favorável com taxas de juros baixas, levando consigo as poucas margens manobra que permitiam a implementação de políticas sociais, ainda que pontuais e focalizadas, que minimizassem os efeitos mais agudos da superexploração da força de trabalho e da miséria absoluta e promovessem melhoras na redistribuição de renda pela base.

Essas tendências que se colocaram na periferia latino-americana ganharam maior profundidade e densidade na realidade brasileira com os sinais de esgotamento da estratégia de conciliação de classes administrada pelos governos do Partido dos Trabalhadores, cujos atos conseguiram driblar os impactos imediatos da crise de 2008, com uma estratégia agressiva de expansão do crédito e de facilitação do consumo⁶, o que assegurou a

⁴ Vice-Reitor para Assuntos Comunitários da PUC-Rio em Prefácio de Livro População em situação de rua em tempos de pandemia da Covid-19 (2021).

⁵ O estudo utilizou o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único); o Censo SUAS e registros mensais de atendimento socioassistencial (RMAs) a pessoas em situação de rua e de abordagem social na rua.

⁶ “O governo tentou conter os influxos da crise, com desoneração tributária de alguns setores, expansão do crédito para financiar o consumo das famílias e, com isso, garantir mercado para a produção que procurava ser mantida. Foi uma tímida política econômica anticíclica, não ortodoxa, mas ainda dentro da mesma estratégia neoliberal de desenvolvimento” (Carcanholo, 2018, p. 37).

finalização do segundo governo Lula garantindo a vitória de Dilma como sua sucessora de forma mais estável até 2013 quando estouraram as manifestações de junho.

O desfecho à direita dado a partir do Golpe de 2016, com o impeachment da presidente Dilma, dá início a uma nova fase do neoliberalismo no Brasil, cujas medidas contrarreformistas mais agudas aprofundaram o desfinanciamento das políticas sociais, ao mesmo tempo em que ampliou ultrafocalismo, o assistencialismo e o conservadorismo na assistência social, política central de atendimento à população em situação de rua. E, quando Temer assumiu a presidência, uma série de direitos foram expropriados. Além do poderoso ataque realizado com a Emenda Constitucional 95 (de 15 de dezembro de 2016) – a PEC do teto dos gastos, criadora de um novo regime fiscal (que congelou as despesas primárias por 20 anos, o que inclui as políticas sociais), Temer realizou a contrarreforma trabalhista e aprovou a Lei da Terceirização,⁷ com severos impactos na precarização das relações e condições trabalhistas no país.

Esse foi o terreno preparatório para o governo Bolsonaro. Alimentado pelo golpe de 2016, o avanço da extrema direita, capitaneado pela burguesia e parcelas da classe média levou à eleição, em 2018, um governo ultraneoliberal na economia, conservador e reacionário no social, nos valores e costumes e crescentemente autoritário na política e na perseguição às lutas sociais, com avanço ainda mais acelerado da ofensiva contra os direitos sociais. Mesmo a transferência de renda, focalizada e minimalista, sofreu cortes: no Programa Bolsa Família, cerca de 1,1 milhões de famílias foram desligadas do programa entre maio de 2019 e janeiro de 2020, fora a fila de espera estimada, que já era de aproximadamente 1,7 milhão de famílias (Silva, 2020). Um golpe ainda mais duro contra o trabalho veio com a nova Reforma da Previdência (Emenda Constitucional n. 06/2019), que providenciou para a classe trabalhadora trabalhar mais tempo, usurpando ainda mais o fundo de vida dos trabalhadores.

A chegada da pandemia nas terras brasileiras se dá, portanto, sob um cenário catastrófico para trabalhadores/as, devido às sucessivas contrarreformas realizadas desde o início dos anos 1990 provocando uma verdadeira desertificação nos direitos sociais, ainda mais acirradas no pós-golpe 2016, que se somaram às atitudes negacionistas e reacionárias de enfrentamento à pandemia por parte do Governo Bolsonaro, o que aprofundou ainda mais as medidas neoliberais, colaborando para aprofundar as expropriações contemporâneas, retirando parte dos ganhos da força de trabalho para garantia da reprodução ampliada do capital. O aprofundamento da crise em conjunção com o

⁷ Reforma Trabalhista (Lei n. 13.467/2017) e Lei da Terceirização (Lei n. 13.429/2017).

ultraconservadorismo bolsonarista repõe em bases ainda mais aviltantes os processos de expropriação.

A população em situação de rua foi um dos grupos mais atingidos pela pandemia, pois não possuem moradia, trabalho regulamentado, alimentação e condições para cumprir as medidas de isolamento e higiene (lavar as mãos, usar álcool em gel e máscaras), ações consideradas essenciais como medidas sanitárias pelas agências de saúde para restringir a circulação e contágio pelo novo Coronavírus.

A contradição entre o discurso e a ação do governo para com a população em situação de rua aparece no Plano Nacional de Operacionalização de Vacinação contra a COVID-19 (PNO), em sua 1ª Edição de 16 de dezembro de 2020, quando esta população foi mencionada como grupo prioritário para vacina, porém no anexo II referente à descrição dos grupos prioritários não consta a nenhuma menção sobre as pessoas que vivem nas ruas. Já na 2ª Edição do PNO, de 20 de janeiro de 2021, o segmento em situação de rua é estimado em 66.963 pessoas, muito aquém do mencionado em outras pesquisas e relatórios.⁸

Esse dado do PNO foi questionado por diversas entidades que atuam na defesa da população em situação de rua como Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), a Fiocruz, Pastoral da Rua, que tomaram como base na Nota Técnica nº 73 do IPEA de 2020, que já apontava números muito superiores (mais de 220 mil pessoas nas ruas).

Diante de uma agenda conservadora em relação às políticas públicas, uma visão negacionista sobre a pandemia e a cegueira orientada à população em situação de rua adotada pelo governo Bolsonaro, alguns prefeitos, governadores, universidades, movimentos sociais, entidades religiosas, realizaram ações e pesquisas direcionadas a esse grupo populacional com objetivo de mitigar os efeitos da pandemia.

O projeto “Incontáveis” é um exemplo dessa iniciativa. Utilizando como fonte de dados o Cadastro Único do Governo Federal para fazer a estimativa desse grupo populacional das ruas, o relatório apresenta dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil elaborado pelo projeto de extensão e pesquisa do Polos – UFMG, em parceria do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e a Pastoral da Rua, com base em levantamento realizado durante a pandemia. Tal iniciativa partiu de uma solicitação da Defensoria Pública da União em Cuiabá, em 30 de março de 2021, para que o número de pessoas em situação de rua fosse retificado no PNO. De acordo com o documento, “com base no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal,

⁸ Plano nacional de Operacionalização a vacinação contra a covid-19. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/vacinas/plano-nacional-de-operacionalizacao-da-vacina-contra-a-covid-19> Acesso em: jun. 2022.

160.097 é o número de pessoas em situação de rua cadastradas em sua base de dados, em março de 2021”. Se considerarmos esse dado, o número indicado e inicialmente previsto no PNO só atingiria 43% das pessoas em situação de rua com faixas etárias vacináveis no país (Dias *et al.*, 2021, p.15).

O crescimento desse segmento populacional também pode ser atestado por estudos realizados em algumas grandes capitais durante a pandemia, como no caso da cidade de São Paulo, que realizou um censo sobre a população em situação de rua organizado pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) em 2021. Esse levantamento apontou o total de 31.884 pessoas vivendo nas ruas da capital paulista, sendo que entre estas 19.209 (60,2%) estão em logradouros e 12.675 pessoas (39,8%) nos centros de acolhida, sendo incluídas 178 crianças/adolescentes em situação de rua em acolhimento no Serviço de Acolhimento institucional para Crianças e Adolescentes (SAICA) ⁹. A pesquisa atesta que a população de rua na capital aumentou 31% comparada com dados de 2019, quando eram estimadas 24.344 pessoas.¹⁰

A divulgação dos dados preliminares do Censo de São Paulo gerou diversas reportagens em janeiro de 2022, reforçando a denúncia de vários movimentos sociais acerca da subnotificação em várias estimativas, principalmente nos documentos oficiais do governo federal.¹¹

Outro elemento a ser considerado nas estimativas tem sido as novas formas de moradia nas ruas. O crescimento da população em situação de rua durante a pandemia na cidade de São Paulo relata também o uso improvisado de barracas, que cresceu 3,3 vezes entre 2019 e 2021 e se popularizou também na periferia de da cidade.¹²

De acordo com relatório “Incontáveis”, São Paulo é o estado com o maior número de pessoas em situação de rua (65.728), seguido do Rio de Janeiro com 12.867. De acordo com o livro “População em situação de rua em tempos de pandemia”,¹³ que apresenta

⁹ SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE SÃO PAULO; Qualitest Inteligência em Pesquisa. Pesquisa censitária da população em situação de rua. São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMADS_SP.pdf Acesso em: 30 jun. 2022.

¹⁰ Reportagem do Jornal Metrôpoles: <https://www.metropoles.com/brasil/populacao-em-situacao-de-rua-em-sp-aumenta-31-segundo-prefeitura> Acesso em: maio 2022.

¹¹ Reportagem do Jornal Hoje de São Paulo G1: Pesquisa mostra que população de rua na cidade de SP é 30% maior do que indica censo municipal; número chega a 42 mil pessoas. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/06/09/pesquisa-mostra-que-populacao-de-rua-na-cidade-de-sp-e-30percent-maior-do-que-indica-censo-municipal-numero-chega-a-42-mil-pessoas.ghtml> Acesso em: 12 jun. 2022.

¹² Reportagem do Jornal Estadão: Crise Joga famílias nas ruas e barracas se espalham por São Paulo. Disponível em: <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,crise-joga-familias-nas-ruas-e-barracas-se-espalham-por-sao-paulo,70003965142> Acesso em: 02 jul. 2022.

¹³ Livro elaborado pelo “Núcleo de Estudos em Saúde e Gênero (NEGAS), do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, em parceria com a Universidade de Dundee (Escócia-UK), com a Pastoral do Povo da Rua, com a organização social Porto Com-Vida e tantos outros atores e atrizes, a realizar juntos o projeto de pesquisa População em Situação de Rua em

dados sobre o perfil da população nas ruas da cidade do Rio de Janeiro, 85% dos entrevistados foram homens e 15% mulheres; e em relação à raça, 73% são pessoas pretas ou pardas (Nunes *et al*, 2021). Se recuperarmos dados do perfil dessa população na pesquisa nacional realizada em 2007/2008 é possível perceber que, em relação à raça e gênero, não houve alterações significativas, mostrando que a pandemia e a crise sanitária atingiram, em sua maioria, a população negra e pobre que compõe maioria nas ruas, convergindo com a tendência dos estudos que apontam que o maior número de mortes pelo novo Coronavírus no Brasil ocorreu na população negra e periférica,¹⁴ que compõe historicamente a maior parte da superpopulação relativa brasileira.

De acordo com dados da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz,¹⁵ há novos integrantes da população em situação de rua: trabalhadores que perderam seus empregos e casas devido à pandemia e tiveram uma piora das condições materiais de vida na atual conjuntura, conforme explicita a coordenadora da Rede Rio Criança e integrante da Comissão Especial dos Direitos da População em Situação de Rua do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), Marcia Gatto: “Sem condições de continuar pagando por suas casas, essas pessoas foram para as ruas. Vemos famílias inteiras nas ruas: pais, mães e filhos. O número aumentou significativamente modificando o perfil”. A referida Coordenadora alerta ainda que a mudança de perfil requer políticas públicas urgentes, de forma a evitar que essas pessoas permaneçam nas ruas, ressaltando a necessidade da ampliação da cobertura das políticas que já existem e criação de novas iniciativas, com enfoques no acolhimento institucional, moradia, trabalho e renda.

Desafios à proteção e ao atendimento da população em situação de rua na pandemia da covid-19: o protagonismo da Saúde e da Assistência Social

“Nos oferecem abrigos na modalidade de isolamento, mas quando essa pandemia passar teremos que voltar pras ruas? Pro tormento?”

José Vanilson Torres da Silva
(Coordenador do Movimento Nacional de População de Rua - MNPR)

Mesmo diante desse aumento assustador da população em situação de rua e, ainda que tenha sido considerada legalmente alvo prioritário pelo governo federal diante de sua

tempos de pandemia da Covid-19”. Apresenta uma pesquisa amostral e aleatória realizada em 2020 (agosto, setembro e outubro), no período da primeira onda do Covid-19 que entrevistou 304 pessoas em situação de rua nas regiões do Centro, Sul, Norte e Oeste do Rio de Janeiro. Apesar de seu objetivo não ser realizar um censo ou estatística de pessoas em situação de rua, este documento traça o perfil dessa população no Rio de Janeiro durante a pandemia.

¹⁴ Vide Observatório Covid-19 da Fiocruz que traz dados e pesquisas sobre a pandemia do novo Coronavírus.

¹⁵ Vide mais em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/pandemia-de-covid-19-muda-perfil-de-populacao-em-situacao-de-rua>

vulnerabilidade,¹⁶ inúmeros desafios foram enfrentados por este segmento em relação ao acesso aos cuidados e proteção no período da pandemia, como número reduzido de vagas para moradias, a inadequação dos abrigos às normas de combate ao novo Coronavírus, os diversos obstáculos para acesso ao auxílio emergencial e a dificuldade de acesso à vacinação, que previa um número de pessoas em situação de rua que não reflete a realidade.

A primeira portaria do Governo Federal específica que trata dessa população só saiu 14 de maio de 2020, a portaria nº 69, mesmo com a pandemia tendo sido deflagrada em março de 2020. Durante esse período os equipamentos públicos das diversas políticas (saúde, assistência social, segurança e outros) atuaram sem direcionamento nacional específico no que se refere ao atendimento à população em situação de rua.

A portaria n.69/2020, que aprova recomendações gerais para garantia de proteção social à população em situação de rua, inclusive imigrantes, no contexto da pandemia da COVID-19, prevê importantes medidas que poderiam ter tido grande impacto nos cuidados e proteção a essa população, tratando principalmente de: itens de distribuição de itens básicos de subsistência, como por exemplo: alimentação, água potável, produtos de higiene, limpeza, máscara facial, vestuário e outros; da organização de espaços com materiais para a realização de higiene pessoal (banheiros e chuveiros) e higienização de roupas; de acesso a serviços de acolhimento, tipo moradia provisória, alojamento ou outras alternativas relacionadas e destinação de espaços específicos para acolhimento em casos de suspeita ou confirmação de contaminação; da inclusão no Cadastro Único, caso ainda não tivesse incluído e acesso a programas sociais e benefícios, a exemplo do Programa Bolsa Família, auxílio emergencial (criado no contexto da pandemia) ou Benefício de Prestação Continuada (Brasil, 2020, p.4).

Porém, a principal política que deveria promover o acesso a esses serviços e benefícios já vinha sofrendo desmonte e desfinanciamento. Os equipamentos sociais públicos de Assistência Social e da rede conveniada historicamente sempre padeceram de problemas sérios. Entre estruturas precárias e recursos humanos limitados (cujas relações e condições de trabalho são em sua maioria extremamente precarizadas), o rol de elementos que balizam as condições físicas dos estabelecimentos, onde são realizadas as atividades e serviços socioassistenciais sempre imputaram grandes dificuldades à consolidação de uma rede pública de serviços de qualidade.

Para além do desfinanciamento provocado pelo impacto da Emenda Constitucional 95, outras investidas conservadoras no âmbito dos programas assistenciais ajudaram a

¹⁶ BRASIL, Ministério da Cidadania, Portaria n.69, de 14 de maio de 2020.

compor o quadro de desfinanciamento e precarização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como o Programa “Criança Feliz” (governo Temer) e o “Pátria Voluntária” (governo Bolsonaro), ambos tendo as primeiras-damas como líderes representantes (Silva, 2020).

No censo realizado anualmente pelo Sistema Único de Assistência Social, o Censo Suas de 2019, apenas 1.593 municípios (29% do total) afirmam dispor de “levantamento ou pesquisa que aponte o número de pessoas em situação de rua no município”, e, dentre estes, apenas 571 afirmaram considerar crianças e adolescentes, além dos adultos (Silva, Natalino, Pinheiro, 2020). A falta de informações, evidentemente, traz prejuízo à condução da política e ao controle social.

Com base na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009), existem os seguintes serviços específicos para a população em situação de rua: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi); Serviço especializado em abordagem social; Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP); Serviço de acolhimento institucional (para adultos e famílias) e Serviço de acolhimento em repúblicas (para adultos em processo de saída das ruas).

Tomando-se apenas o exemplo dos Centros POP, segundo dados do Censo Suas 2019, o país contava com apenas 228 desses equipamentos no país, presentes em duzentos municípios, sendo 46,5% das unidades concentrados na região Sudeste. Em 2017, análise feita pelo Ministério da Cidadania mostrou que, dos municípios com mais de 100 mil habitantes e de regiões metropolitanas com 50 mil ou mais, 31,3% deles não contavam com algum tipo de serviço voltado para a população em situação de rua. Os CREAS, que também atuam no atendimento da população em situação de rua e cuja existência é condição para que os municípios sejam elegíveis ao cofinanciamento federal para os Centros POP's, apresentam um déficit de 242 unidades em todo o país, principalmente no Sudeste, onde ainda faltariam 131 unidades para garantir a oferta adequada, segundo as orientações técnicas emitidas pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Silva, Natalino, Pinheiro, 2020).

No que tange à transferência de renda, o Auxílio Emergencial foi regulamentado pela Lei n. 13.982/2020, que previu pagamento de auxílio no valor de R\$600,00, por três meses, a trabalhadores/as maiores de 18 anos, sem emprego formal e sem qualquer outro tipo de proteção social (incluindo os microempreendedores individuais), com renda per capita mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo (R\$522,50) e não ter recebido rendimento tributável acima de R\$28.559,70 em 2018. Apesar de todas as dificuldades para acesso, 67,2 milhões

de pessoas tiveram o direito de recebimento aprovado, com uma média de benefício de R\$901,00, o que significou atender 43,9% dos domicílios brasileiros (PNAD-COVID-19),¹⁷ um aumento exponencial de demanda expressando a realidade de profunda precariedade material em que se encontra a classe trabalhadora brasileira.

Contudo, para população em situação de rua o acesso a esse auxílio passou por diversas barreiras, tendo como principais a falta de acesso à internet, computadores, celular para acessar o aplicativo e falta da documentação civil, o que fez com que muitos usuários tivessem de recorrer aos equipamentos da Assistência Social para realizar o requerimento do auxílio. Para aqueles que conseguiram acessar, essa renda emergencial foi essencial, pois a população que vive nas ruas também perdeu suas fontes de renda no período da pandemia: catadores de materiais recicláveis, flanelinhas, guardas noturnos, vendedores de balas e outros, tiveram suas atividades muito reduzidas ou impedidas devido ao distanciamento social.

Mesmo o Auxílio Brasil, que veio em substituição ao Bolsa Família e ao Auxílio Emergencial, teve um caráter fortemente eleitoreiro, com sua implementação realizada de forma improvisada, impactando negativamente em todo o sistema de transferência de renda que estava em funcionamento há quase vinte anos via Cadastro Único, trazendo um verdadeiro caos para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Com isso, o programa provocou uma perda de foco no público-alvo atendido, levando milhões de pessoas para filas nas portas dos serviços socioassistenciais (CRAS e CREAS), os quais já se encontravam precarizados em termos de infraestrutura e recursos humanos. Além disso, as condicionalidades em saúde e educação foram alteradas e fragilizadas.

Em relação aos centros de acolhimentos, observando os grandes centros urbanos, com base nos dados do relatório das visitas de inspeção aos serviços para população em situação de rua da Comissão Extraordinária de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo de 2022, se vê a prefeitura disponibiliza aproximadamente 15 mil vagas de acolhimento,¹⁸ o que é deficitário quando comparamos ao número de 31.884 pessoas em situação de rua registradas em março de 2021 no censo da mesma cidade. Em relação aos itens básicos de subsistência e higiene, o documento assinala situações que contrariam medidas sanitárias e de prevenção à saúde recomendadas, como presença de percevejos e

¹⁷ Dados referentes a outubro de 2020.

¹⁸ CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Comissão Extraordinária de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo. Relatório das visitas de inspeção aos serviços para população em situação de rua 2022. São Paulo, 2022, p. 99. Disponível em:

https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2022/06/2021_CDH_Relatorio_Visitas_Centros-de-Acolhida-2022-04-14.pdf Acesso em: 20 jul. 2022.

pombos nos refeitórios e quartos; condições insalubres dos banheiros; abastecimento irregular de água; refeições precárias.

Cabe destacar a escassez de itens de higiene fornecidos nos centros de acolhimento, haja vista que os “Kits higiene” foram extremamente necessários no período da pandemia para a prevenção da doença. Itens como sabonetes, toalhas, escovas e pasta de dentes disponibilizados pela Prefeitura para os Centros de Acolhida foram insuficientes ou não foram distribuídos. O relatório aponta que 44,4% dos locais visitados apresentaram problemas no conjunto de itens básicos de higiene e uma precariedade nos espaços para realização da higiene.

Na cidade do Rio de Janeiro o problema da moradia e acolhimento também persiste. De acordo com o Censo para População em Situação de Rua 2020¹⁹ realizado pelo município, o número de pessoas em situação de rua foi de 7.272, sendo que a coleta foi realizada com 5.469 pessoas nas ruas e 1.803 pessoas acolhidas. A prefeitura do Rio disponibilizou em 2022 cerca de 2.200 mil vagas para acolhimento demarcando um déficit de mais de 5 mil vagas para atender a população em situação de rua no Rio de Janeiro.²⁰

Apesar da persistência do déficit de abrigamento, as iniciativas municipais de grandes capitais tomaram a frente em várias ações emergenciais na defesa e garantia dos direitos a população em situação de rua, como a criação de novas unidades de acolhimento ou ampliação de vagas, abertura de restaurantes populares, orientação sobre os cuidados e prevenção da Covid-19, ações que envolvem higiene, ampliação ou intensificação dos serviços de saúde. Algumas ações foram realizadas em ações conjuntas dos movimentos sociais, universidades e entidades religiosas, como a distribuição de quentinhas, alimentos, Kits higiene, máscaras, instalação de pias nas ruas (Silva, Natalino, Pinheiro, 2020).

Outra problemática que veio à tona no contexto pandêmico foi sobre como as pessoas sem acesso à água seriam capazes de realizar atividades que parecem simples para os domiciliados, como lavar bem as mãos, ainda mais as que estão em situação de rua. Um projeto denominado “Pia do Bem” instalou mais de 100 pias móveis no município do Rio de Janeiro e Região Metropolitana a partir de abril de 2020. A prefeitura, então sob o comando de Marcello Crivella, anunciou em agosto do mesmo ano um projeto intitulado “Mapa da Pia” que previa a instalação de mais de mil pias na cidade, entretanto, não foi

¹⁹ Censo realizado no período de 26 a 29 de outubro de 2020 pela empresa Qualitest – Inteligência e Tecnologia, mesma que realizou o Censo da PSR em São Paulo. Disponível em: <https://www.data.rio/apps/PCRJ::censo-de-popula%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%A3o-de-rua-2020-1/explore> Acesso em: 05 jun. 2022.

²⁰ Reportagem do Jornal Brasil de Fato sobre a Frente fria: RJ tem déficit de vagas em abrigos para população em situação de rua. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/07/29/frente-fria-rj-tem-deficit-de-vagas-em-abrigos-para-populacao-em-situacao-de-rua> Acesso em: 07 jul. 2022.

possível acessar o desdobramento do referido projeto pela ausência de dados nos sítios eletrônicos oficiais.²¹

Do ponto de vista dos direitos, além do acesso universal às políticas de saúde, com suas devidas adequações, a população em situação de rua conta com um serviço específico: o Consultório na Rua. Este se trata de estratégia constituída por equipes multiprofissionais da área de saúde que fazem atendimento fixo ou móvel para pessoas que se encontram em situação de rua, oferecendo cuidados básicos nos espaços da rua, prevenção, promoção da saúde e buscando a construção uma proteção maior dentro dos equipamentos da rede de saúde. As Equipes de Consultórios de Rua foram inspiradas em experiências locais e instituídas por meio da Portaria n 2.488/2011 e da Portaria n 122/2011, que define as diretrizes de organização e funcionamento dessas equipes.

A Portaria de nº 122, de início, propôs a criação de 92 equipes, as quais foram distribuídas no território nacional seguindo o número de população em situação de rua em cada município. Após 10 anos de implementação dessa estratégia, o Sistema Único de Saúde possuía 171 equipes, aquém do contingente considerado elegível de 307 equipes em 262 municípios (Machado; Rabello, 2022).

Contudo, diante do crescimento da população em situação de rua, o número de equipes se mostra insuficiente, e ainda que tenha tido um pequeno crescimento nos últimos 10 anos, neste período a organização dos serviços, os objetivos, os critérios de avaliação e monitoramento ainda se encontram em processo de implementação (Machado; Rabello, 2022). Ademais, se observa também o corte de verbas, fato que ameaça o atendimento de saúde para a população em situação de rua. Segundo dados do Cenário das Políticas e Programas Nacionais de Saúde Mental do IEPS e do Instituto Cactus, entre 2019 e 2021 houve uma redução de R\$ 90 mil reais: no ano de 2019 o investimento foi de R\$ 527.740; e em 2021 o investimento do Ministério da Saúde foi de R\$ 490.436,00 (Freitas *et al.*, 2022).

Em 2021 foi sancionada a Portaria nº 1253, com caráter excepcional de incentivo financeiro para as equipes de consultórios de rua, visando o enfrentamento da COVID-19, porém ainda não é possível mensurar os impactos desta portaria sobre o atendimento à população em situação de rua, pois uma questão que se coloca como desafio é encontrar dados relativos aos atendimentos, vacinação, hospitalização, número de infectados pelo novo Coronavírus entre as pessoas que estão nas ruas.

O Governo Bolsonaro demorou em sancionar essa medida de extrema importância para o atendimento a essa população, e ainda utilizou dados da última pesquisa do IPEA de

²¹ Disponível em: <https://tvbrasil.etc.com.br/reporter-brasil/2020/04/projeto-pia-do-bem-espalhou-mais-de-100-pias-portateis-pelo-rio> Acesso em: 20 fev. 2021.

março de 2020, em que consta 221.869 pessoas vivendo nas ruas, momento anterior à eclosão da pandemia. Por isso, existem diversas denúncias dos vários movimentos sociais acerca da subnotificação, principalmente acerca de documentos oficiais do governo federal.

O estudo realizado com a população em situação de rua em tempos de pandemia da COVID-19 que resultou no relatório “Incontáveis” já mencionado acima, ressalta os desafios encontrados com o desfinanciamento, ou financiamento inadequado, a baixa adesão dos municípios à estratégia de equipes de consultórios de rua, marcando que precisamos avançar bastante nas políticas públicas para a população em situação de rua.

A alta prevalência de doenças com cronicidade, que precisam de acompanhamento e dispensa de remédios continuamente, como tuberculose, HIV-Aids, doenças cardiovasculares e diabetes, os quais implicam na extrema necessidade de um cuidado em saúde contínuo, acaba acarretando em abandono ou descontinuidade do tratamento quando não há acesso ao acompanhamento à saúde e aos remédios. Entretanto, ainda há poucos Consultórios na Rua em Território Nacional. Todavia, cabe enfatizar que o atendimento à população em situação de rua não é prerrogativa exclusiva das equipes dos consultórios de rua, mas função de todos os serviços públicos de saúde.

Em pesquisa do IBGE, entre abril e maio de 2020, de 21,9 milhões de pessoas que realizaram teste para saber se estavam infectadas pela COVID-19, um quantitativo de 22% teve resultado positivo para a doença (PNAD-COVID-19). Com relação à população em situação de rua, o percentual dessa amostra que teve exame de confirmação para o novo Coronavírus foi de apenas 2%.

A baixa incidência de positividade nos testes para COVID-19 na população em situação de rua não necessariamente indica que ela estava protegida contra o vírus, haja vista que o acesso à saúde por parte dessa população possui barreiras e é precário, o que pode ter implicado em casos não diagnosticados. Outros fatores como falta de documentação e a não existência de um marcador para a população de rua nos óbitos podem ter tido, também, algum tipo de influência nos resultados. Outro ponto importante a ser levado em consideração é a baixa testagem realizada no país na primeira fase da pandemia, o que dificulta as ações de vigilância epidemiológica.

A condição das pessoas em situação de rua merece consideração especial, uma vez que essa população é naturalmente suscetível à infecção e pode correr maior risco de exposição graças às condições em que se encontra. A situação de rua leva a uma grande vulnerabilidade física, material e social, com dificuldades reconhecidas de acesso ao sistema de saúde brasileiro e à política de assistência social.

A inconsistência de dados oficiais sobre essa população no Brasil leva a refletir sobre como realizar a vigilância em saúde quando não há registro específico de dados e conhecimento sobre essa população nos sistemas de informação em saúde. Esta situação reproduz e reafirma a invisibilidade social dessas pessoas, em sua maioria, corpos pardos e negros que adoecem e morrem de várias causas, que por ausência de dados continuam desconhecidas. E, por não serem vistas, suas mortes são naturalizadas pela sociedade.

Ainda no campo da saúde, o governo Bolsonaro aprovou a Lei n.13.840/2019 que visou alterar a Lei n.11.343/2006 que estrutura no país o Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (Sisnad). Tais mudanças impactaram não apenas nas orientações e ações de prevenção e repressão ao uso e abuso de drogas/substâncias psicoativas, mas conforme Moreira (2019), as mudanças legais reverberaram sobre a política de saúde mental, sobre o atendimento e o cuidado das pessoas que fazem uso/abuso/dependência de álcool e outras drogas, sendo parte da população em situação de rua público-alvo desses atendimentos.

Os efeitos dessa Lei afetaram diretamente toda a rede de saúde mental, que vem sendo construída nos últimos anos desde a reforma psiquiátrica no sentido da desinstitucionalização. A principal questão que se coloca na contramão da Política de Saúde Mental e outras drogas é a ênfase na internação involuntária das pessoas que fazem uso/abuso/dependência de drogas, assim como o direcionamento desses usuários para as comunidades terapêuticas. Além disso, esses marcos legais seguem a lógica do desfinanciamento dos serviços públicos, pois transferem para essas instituições privadas as ações de acolhimento e atendimento, sendo muitas delas de cunho religioso, as quais tratam o uso de álcool e outras drogas como um problema moral e de fraqueza individual.

Tais iniciativas abrem portas para trazer de volta ao universo da política de saúde e saúde mental tendências e práticas desumanas, violentas, de internação compulsória, que também têm impacto direto sobre a população em situação de rua, que muitas vezes estão nas cenas e territórios de uso/abuso/dependência de álcool e outras drogas. Aqui nos referimos ao retorno de ações conservadoras para sanar a questão do uso, abuso do álcool, drogas e da dependência química, por processos que vão retirando a questão da área da saúde pública e colocando para segurança e para o setor privado, com medidas mais punitivas, de recolhimento e enclausuramento, reeditando práticas higienistas.

Para reafirmar essas tendências conservadoras, os serviços de acolhimento para a população em situação de rua, que já estavam passando por diversas precarizações, recebem mais um golpe em 2020, em meio à crise sanitária, com a aprovação da Portaria Conjunta nº 4, que trata da orientação técnica para a atuação integrada entre a rede

socioassistencial e as Comunidades Terapêuticas no enfrentamento da pandemia junto à população em situação de rua usuária abusiva de substâncias psicoativas. A portaria previa ampliação de vagas nas entidades chamadas de comunidades terapêuticas em todo o país. A divulgação da portaria foi marcada por um evento que teve falas conservadoras de cunho religioso, que contrariam os princípios do SUAS e do SUS.

Simultaneamente, houve o sancionamento da Medida Provisória n. 953, de 15 de abril de 2020, que previa a disponibilização de mais de 10 milhões de reais para as comunidades terapêuticas. Com isso, em 2021 já estavam habilitadas 492 novas comunidades terapêuticas, com aumento surpreendente de vagas para acolhimento: em 2020, 13.246 vagas já estavam funcionando com esse repasse de recursos do governo, porém, o número de vagas praticamente dobrou em 2021, chegando a 23.832.²²

Em matéria de 19/06/2022 do Jornal Globo²³ exibida no programa Fantástico, a realidade dessas comunidades terapêuticas foi evidenciada, mostrando que receberam verba do Poder Público para acolhimento de dependentes químicos, muitas delas com vínculos religiosos, oferecendo tratamento que contrariam a medicina, a ciência, a política de saúde mental e assistência social. As comunidades terapêuticas apresentadas na reportagem têm como forma de atuação o trabalho forçado, disciplina com castigo, tortura físicas e psicológicas, violência, preconceito, e espiritualidade vista como forma de cura do uso de álcool e outras drogas.

É possível observar o aumento do incentivo financeiro as comunidades terapêuticas durante o governo Bolsonaro pelo país, alguns municípios como Rio de Janeiro seguem essa lógica de repasse de verba a essas instituições, o que acarreta implicações para a implementação da Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e Drogas. No ano 2019, o chamamento público n. 001/2019 vinculado à Secretaria de Ordem Pública, deu início a ampliação do financiamento das comunidades terapêuticas no Rio de Janeiro, o edital propunha aumento de 225 vagas em comunidades terapêuticas, com um repasse de verba no valor de R\$2.700.000,00 (dois milhões e setecentos mil reais). Esse incentivo às instituições privadas vem vinculado com desmonte das políticas públicas, sucateamento da rede de Atenção Psicossocial, da Atenção Básica de saúde e do SUAS (Passos *et al.*, 2020).

Em 2021 houve um novo chamamento público, o de n. 37/2021, agora vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, com previsão de abertura de novas 225 vagas e com valor total previsto de R\$1,35 milhão de reais. De acordo com relatório “Imposição da

22 Dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (www.gov.br) - Com 492 centros habilitados, Governo Federal abre mais de 13 mil novas vagas em comunidades terapêuticas .

23 Link para acesso a reportagem do programa Fantástico: <https://globoplay.globo.com/v/10682590/>

fé como política pública: as comunidades terapêuticas no Rio de Janeiro”, de 2022, ocorreu atraso no repasse das verbas. Com isso, algumas comunidades terapêuticas não receberam o valor do contrato até o fim do período do relatório.

Esse direcionamento dos recursos públicos demonstra as escolhas do governo municipal em financiar as instituições privadas e terceirizar seus serviços, revelando forte tendência que se expressa no país de privatização do atendimento com a influência de grupos religiosos dentro dos governos (Napolião; Castro, 2022).

Em meio à crise sanitária e econômica foi travada uma luta para aprovação do Projeto de Lei n. 827/2020, que proíbe o despejo ou a desocupação de imóveis, conhecido como Despejo Zero, o qual reconhece a moradia como direito essencial, o qual pode ser entendido como uma medida que ajudaria minimizar os impactos da pandemia da Covid-19 sobre a população em situação de rua. Sendo uma forma proteção para a população de baixa renda, que teve perda de rendimento, emprego, os preços dos aluguéis aumentados, assim como os demais itens da cesta básica ajustados pela inflação.

Este PL foi protocolado em abril de 2020, pela ala de oposição do governo, foi contestado e barrado pelo Congresso Federal, sofrendo dois vetos do Presidente Jair Bolsonaro. A nova Lei nº 14.216/2021 somente foi aprovada em outubro de 2021, após forte mobilização de movimentos sociais como Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e o Movimento Nacional População em Situação de Rua (MNPR), juntamente com deputados da ala da esquerda e progressistas. Sendo considerada uma vitória parcial, a derrubada do veto conseguiu fazer a Lei ficar com validade até 31 de dezembro de 2021.

Parte da pressão para aprovação dessa Lei veio do entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.828 de junho de 2021, que suspendeu todas as remoções coletivas já em tramitação desde o início da pandemia, assim como os despejos por falta de pagamento de aluguel residencial. Nesse sentido, a Lei do Despejo Zero e a ADPF se complementaram formando uma barreira aos processos de despejo, remoção forçada, desocupação coletiva de imóvel público ou privado, urbano ou rural e reintegração de posse.

No contexto de crise sanitária, em que se presenciou lentidão no avanço da compra, produção e distribuição das vacinas, aumento do preço da cesta básica, luz, gás, aluguel, combustível, essa Lei se mostrou de extrema importância para os segmentos mais pauperizados e precarizados da classe trabalhadora. Porém, já nasceu com tempo

determinado, e, por forte pressão dos movimentos sociais, teve sua primeira prorrogação até 31 de março de 2022. Após novas mobilizações junto ao STF ampliou o prazo para 30 de junho do mesmo ano. Mesmo com os casos de COVID-19 ainda em alta, tendo apenas diminuição nos números de mortos, o presidente Bolsonaro anunciou o fim da Emergência Sanitária em maio de 2022, abrindo questionamentos em relação a vários marcos legais, incluindo o de Despejo Zero, retomando as discussões sobre as desocupações, remoções e despejos.

Em junho de 2022 houve a última prorrogação da Lei n.14.216/2021 até 31 de março de 2023, através de um Projeto de Lei protocolado pelo senador Paulo Paim (PT), junto com a pressão nas redes sociais da campanha Desejo Zero. Durante todo esse período a Lei de suspensão dos despejos e de desocupação de imóveis foi essencial para amenizar os efeitos causados pela pandemia e pela crise estrutural do capital.

Estudos do Mapeamento Nacional de Conflitos pela Terra e da Campanha Despejo Zero indicam que o fim da lei em março de 2023 poderia aumentar o número de desabrigados no país: mais de 1 milhão de pessoas seriam atingidas (1.000.888), mais de 37 mil famílias podem ser despejadas (37.117), fora as mais de 54 mil famílias que estavam, naquele momento, com processos de despejo suspenso tramitando (54.520). Dentre essas pessoas que seriam atingidas, 171.152 são crianças, 168.149 são idosos, 600.533 mulheres e desse total, 660.586 são pessoas negras.

O fim dessa lei pode gerar, em curto prazo, um aumento concreto da população nas ruas dos centros urbanos do país. A própria campanha do Despejo Zero relata que desde março de 2020, início da pandemia, mais de 23 mil famílias foram expulsas de suas moradias.²⁴

Considerações finais

“...Pessoas em situação de rua, vocês existem e são valiosas para nós...”

Silvio Almeida²⁵

A crise econômica pela qual vem passando o nosso país não se inaugura com a pandemia do Coronavírus. A pandemia e a crise sanitária não atingem a todos igualmente, ganham efeito mais pesado e desdobramentos mais disruptivos, sobretudo naqueles que não podem fazer frente a letalidade do vírus, realidade essa da população em situação de rua.

²⁴ Reportagem da Rede Brasil atual: Final do ano chega com risco de despejo para 123 mil famílias - Rede Brasil Atual

²⁵ Frase extraída do discurso de posse do Ministro dos Direitos Humanos do atual Governo Lula (2023).

No contexto mais recente vivenciamos um avanço de uma hegemonia ultraconservadora no Estado que tem sido cada vez mais blindado às demandas da classe trabalhadora, sendo muito mais funcional e submetido às determinações do capital, particularmente depois do golpe de 2016, cujo principal objetivo foi enquadrar ainda mais o governo na agenda neoliberal. Desde então vêm ocorrendo ajustes fiscais que são permanentes e cada vez mais intensos que se agudizam ainda mais neste período pandêmico.

Estes ajustes fiscais expropriam direitos da classe trabalhadora e disponibilizam esta classe para ser cada vez mais explorada pelo capital de forma que estas expropriações de direitos não ocorrem somente pela mercantilização de novos espaços, nichos de valorização e privatização a fim de garantir a ampliação do mercado, mas também como uma forma de reprodução da força de trabalho muito rebaixada, que mantém essa força de trabalho a se reproduzir a partir de um mínimo de consumo e com formas de inserção precárias com a participação direta da gestão do Estado. Dessa maneira se reproduz atualmente essa massa de trabalhadores reserva, cada vez mais pauperizada, desalentada, por ser expropriada, disponibilizada para o capital constituindo, portanto, aquilo que o Marx chamava de superpopulação relativa e, sobretudo, na sua dimensão estagnada, incluindo o pauperismo.

A pandemia pode ter ampliado o número da população em situação de rua, porém, seu término não trouxe a diminuição desse fenômeno, pois sua reprodução é componente estrutural da sociedade capitalista que produz e reproduz a superpopulação relativa, e particular ao capitalismo dependente brasileiro, cuja formação e reprodução da dependência traz essa superpopulação relativa racializada e precarizada como marca histórica.

No decorrer da pandemia da COVID-19 o fenômeno da população em situação de rua ficou cada vez mais evidente, estampando o lado mais visível da desigualdade e da pobreza como expressões da questão social no Brasil atual, em que severos retrocessos para a classe trabalhadora atingem todas as determinações da vida social, como o Brasil estar de volta ao Mapa da Fome da FAO/ONU. Ou seja, durante o governo Bolsonaro foi intensificada de maneira exorbitante a realidade desumana e cruel da população mais pauperizada do país, com consequências mais agudas para a população em situação de rua.

Como mostramos ao longo do texto, diversos estudos, pesquisas e reportagens apontam o crescimento da população em situação de rua ao mesmo tempo em que se

evidencia o desfinanciamento nas políticas sociais e descaso quanto ao cumprimento das legislações e medidas emergenciais.

O texto também buscou apresentar um panorama das ações voltadas para a população em situação de rua no governo Bolsonaro, o qual deflagrou diversos ataques a população mais pauperizada, às mulheres, negros e negras, LGBTQIA+ e a população em situação de rua. A partir de novos marcos legais conservadores, contrarreformas com cortes de verbas, restrições na participação social, redirecionamento do orçamento, que impactaram diretamente no cuidado, defesa, promoção à assistência e à saúde, podemos ver como a vida desse segmento social que vive nas ruas de todo o país, esteve sob risco durante a pandemia com muito menos recursos de proteção e defesa em relação à crise sanitária e ao contágio do novo Coronavírus.

No que se refere ao atendimento, se o acesso da população em situação de rua a serviços de saúde e assistência social já era limitado e encontrava problemas tanto na rede universal como nas iniciativas específicas, em contexto de crise como a vivenciada em uma pandemia, esses óbices são ainda mais agravados, a exemplo da redução da oferta de serviços públicos ou migração para atendimento remoto em algumas instituições. Diante desse cenário, muitos gestores públicos, além da sociedade civil organizada, procuraram responder a essa crise com ações específicas para esta população.

Mas sinais de tempos menos sombrios parecem estar entrando em cena. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), durante sua campanha eleitoral, no processo de transição de governo e já nas primeiras ações do governo, vem acenando com propostas voltadas para os direitos humanos que podem reverter direta e indiretamente para população em situação de rua. Ainda durante a transição, realizou encontro com o Movimento Nacional de População em Situação de Rua (MNPR) e com movimento de catadores de materiais recicláveis, prometendo revogação do Decreto n. 9759/2019 que reduz a participação social, editado pelo governo Bolsonaro, assim como a revisão do decreto n. 9894/2019 que impactou diretamente o Comitê Intersetorial de acompanhamento e monitoramento para População em Situação de Rua.

É essencial um outro olhar para população em situação de rua, que passe não só pela luta pelos seus direitos, com a ampliação das vagas nos centros de acolhimento, criação de centros para guarda de pertences, espaços para realização da higiene pessoal, programas de transferência de renda, alinhados com política de moradia e trabalho. É necessário ter como norte que a luta não pode ser somente pela redução número de pessoas em situação de rua ou por políticas públicas que amenizem esse fenômeno, a luta

deve seguir por uma outra sociabilidade, onde nenhuma pessoa precise fazer da rua sua moradia.

Referências

BRASIL, Decreto Lei n. 11.343 de 23 de agosto de 2006.

BRASIL, Decreto Lei n. 13.840 de 05 de junho de 2019.

BRASIL, Decreto Lei n. 14.216 de 7 de outubro de 2021.

BRASIL, Ministério da Cidadania, Portaria n.69, de 14 de maio de 2020.

BRASIL, Ministério da Saúde, Portaria n. 1.255, de 18 de junho de 2021.

BRASIL, Ministério da Saúde, Portaria n. 1253, de 18 de junho de 2021.

BRASIL, Ministério da Saúde, Portaria n. 2.488, de 10 outubro de 2011.

BRASIL, Ministério da Saúde, Portaria n.122, de 25 de janeiro de 2011.

BRASIL. Ministério Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua. Brasília, maio de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm Acesso em: 18 ago. 2022.

BRASIL. Relatório Final. Gabinete de Transição Governamental. Brasília, dezembro de 2022.

BRASIL. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Resolução CNAS nº 109 de 11 de novembro de 2009.

CARCANHOLO, M. A crise do capitalismo dependente brasileiro. MACARIO, Epitacio... [et al.]/[orgs.]. **Dimensões da crise brasileira**: dependência, trabalho e fundo público.1. ed. Fortaleza: EdUECE; Bauru: Canal 6, 2018. E-book disponível em: http://www.uece.br/eduece/dmdocuments/Dimenso%CC%83es%20da%20Crise%20Brasileira%20e_Book.pdf. Acesso em: 30 jun. 2022.

CASTELO, R. A violência como potência econômica na gênese da “questão social” no Brasil. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 21, n. 42, p. 94-109, jul./dez. 2021.

CASTELO, R.; RIBEIRO, V.; ROCAMORA, G. Capitalismo dependente e as origens da “questão social” no Rio de Janeiro. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 137, p. 15-34, jan./abr. 2020.

DIAS, A. L. F. *et al.* **Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil** - Relatório técnico-científico – Plataforma de Atenção em Direitos Humanos, Programa Polos de Cidadania, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG: Marginalia Comunicação, 2021. Disponível em: <https://polos.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio-Incontaveis-2021.pdf> . Acesso em: 30 jun. 2022.

- FERNANDES, F. [1975] **A Revolução Burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.
- FREITAS, R., R. D., BARRANCOS, L., F. M., QUARTIERO, R., T. R., & MASSA, E. ([s.d.]). **Cenário das Políticas e Programas Nacionais de Saúde Mental**. Org.br. Disponível em: [cenario-politicas-programas-nacionais-saude-mental-ieps-instituto-cactus.pdf](#) Acesso em: 20 jan 2023.
- IAMAMOTO, M. V. **Serviço social em tempos de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2011.
- MACHADO, M. P. M. & RABELLO, T. E. Consultórios na Rua: uma revisão de literatura sobre seus objetivos, resolutividade e critérios de monitoramento e avaliação In: NUNES, N. R. de A., SENNA, M. de C. M., & CINACCHI, G. B. C. (2022). **População em situação de rua abordagens interdisciplinares e perspectivas intersetoriais**. Editora Rede Unida. Disponível em: [Livro-Populacao-em-situacao-de-rua-abordagens-interdisciplinares-e-perspectivas-intersetoriais.pdf](#) (redeunida.org.br) Acesso em: 10 fev. 2023.
- MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I. O processo de produção do capital. [1867] São Paulo: Boitempo, 2017.
- MOREIRA, S. As Implicações das Alterações na Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas para o Exercício Profissional de Assistentes Sociais no Brasil. **Nota técnica do CFESS 2019**. Disponível em: CFESS - Conselho Federal de Serviço Social Acesso em: 05 jan. 2023.
- NAPOLIÃO, P.; CASTRO, G. Imposição **da fé como política pública: comunidades terapêuticas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: CESeC, 2022. Disponível em: [CESEC_comunid-terap_FINAL_050822.pdf](#). Acesso em: 28 fev. 2023.
- NATALINO, M. A. C. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Brasília: IPEA, Nota Técnica nº 73, junho/2020. Disponível em: [NT_73_Disoc_Estimativa da populacao em situacao de rua no Brasil.pdf](#) Acesso em: 10 jun. 2022.
- NUNES, N. R. de A. *et al.* **População em situação de rua em tempos de pandemia da Covid-19**. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2021. Disponível em: <http://www.editora.pucrio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1011&sid=3> Acesso em: 05 jun. 2022.
- PASSOS, R. G., FARIAS, J. S de., GOMES, T. M. da S., ARAUJO, G. de C. L. de A. (2020). Comunidades terapêuticas e a (re) manicomialização na cidade do Rio de Janeiro. **Argumentum**, 12(2), 125–140. Disponível em: <https://doi.org/10.18315/argumentum.v12i2.29064> Acesso em: 20 jan. 2023.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIO – COVID-19. IBGE. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/> Acesso em: 20 ago. 2022.
- ROSA, D.; BARRANCOS, L.; QUARTIERO, M. F. R.; FREITAS, R. **Cenário das Políticas e Programas Nacionais de Saúde Mental**. Instituto de Estudos para Políticas de Saúde; Instituto Cactus. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2022/06/cenario-politicas-programas-nacionais-saude-mental-ieps-instituto-cactus.pdf> Acesso em: 18 jan. 2023.

SILVA, M.M. A política de Assistência Social no contexto de ajuste fiscal: notas ao debate. GOUVEIA, R. (org.). **Assistência social, trabalho e care social:** implicações e desafios. Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/13099/1/RGouveia.pdf> Acesso em: 20 jun. 2021.

SILVA, T.D.; NATALINO, M. A. C.; PINHEIRO, M.B. **População em Situação de rua em Tempos de pandemia:** um levantamento de medidas municipais emergenciais 2020. Brasília: IPEA, Nota Técnica nº 74, 2020. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10078/1/NT_74_Diest_Disoc_Populacao%20em%20Situacao%20de%20Rua%20em%20Tempos%20de%20Pandemia.pdf . Acesso em: 02 jun. 2022.

SOUZA, C. S. de. **Racismo e luta de classes na América Latina:** as veias abertas do capitalismo dependente. São Paulo: HUCITEC, 2020.