

PODERES, CONTROL Y DESCONTROL: REFLEXIONES GEOGRÁFICAS ACERCA DE LA POBLACIÓN SIN HOGAR, POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ESPACIO URBANO EN BRASIL

Igor Martins Medeiros Robaina
Univerisidade Federal do Rio de Janeiro

Poderes, control y descontrol: reflexiones geográficas acerca de la población sin hogar, políticas públicas y el espacio urbano en Brasil (Resumen)

El desordenado crecimiento urbano y los innumerables problemas de órdenes socioeconómicos han desencadenado la expansión del fenómeno de la población sin hogar en los espacios públicos de las grandes metrópolis brasileñas. Frente a las rápidas y profundas transformaciones en los campos político, económico y social, el espacio se configura como un campo de disputas, intencionalidades y poderes. En el caso brasileño, y más específicamente con enfoque en la población sin hogar, analizamos cómo los diferentes proyectos, acciones y necesidades producen numerosos conflictos e impasses en el marco político-territorial brasileño.

Palabras clave: Población sin hogar, políticas públicas, conflictos sociales, desviación y normalización, Brasil.

Power, control and decontrol: geographic reflections about homeless people, public policy and urban space in Brazil (Abstract)

Facing rapid and intense changes in terms of political, social and economic patterns, space became a field of struggle, purpose and power. Urban sprawl and multiple economic and social issues have stressed the homelessness phenomenon which occurs in Brazilian metropolis nowadays. From a geographical perspective we focus over political projects, social actions and human needs that express conflicts and impasses in the metropolitan political framework of Brazilian territory.

Keywords: homeless people, public policy, social conflicts, deviation and normalization, Brazil.

En el presente estudio la población sin hogar y la configuración política de la ciudad y los múltiples actores involucrados se convierten en eje central. Indagaremos en sus lugares y territorios, en los diferentes proyectos e intencionalidades, así como en los diversos procesos relacionados con la vida y la producción del espacio por parte de la

población sin hogar, un fenómeno que nos posiciona frente a un escenario extremadamente complejo y de difícil comprensión.

En este sentido, delante de fuertes contradicciones, desigualdades e intereses, el espacio pasa a ser comprendido por y a partir de fuertes y asimétricas relaciones de poder¹, así como, por un conjunto de estrategias, dispositivos, mecanismos, controles y prácticas espaciales para garantizar esas ideas, proyectos o necesidades. Estos procesos, muchas veces contradictorios, generan marcos, conflictivos e intolerancias socio-espaciales. Así, frente a un contexto de múltiples variables que involucran diferentes dimensiones (política, económica, social y cultural) y frente a una asimetría de fuerzas desfavorables, determinados grupos o segmentos sociales minoritarios, marginados y desfavorecidos se someten a diversos inconvenientes en el espacio urbano.

La población sin hogar es un ejemplo representativo y se configura como el aspecto central en nuestras investigaciones relacionadas a los procesos de democracia y ciudadanía en el espacio urbano. En este sentido analizar cómo las diferentes políticas públicas de orden urbana y asistencial se materializan espacialmente, así como cuáles son sus respectivos impactos en la vida cotidiana, puede aportarnos importantes resultados a partir de la Geografía, en relación a la ciudadanía y la democracia en nuestra sociedad.

“Anormales”, “desviantes”, miserables y otros: algunos contornos históricos-espaciales

Efectivamente podemos pensar en las ciudades como espacios históricos de conquista por la libertad, de la autonomía y de la recreación del propio individuo; pero por otro lado, no podemos olvidar que las mismas ciudades se configuran también como espacios donde las ordenes y los poderes, sobre todo, a partir de los proyectos liderados por los grupos hegemónicos, generan diferentes formas de violencia, segregación y lógicas excluyentes. En estos aspectos, se limitan los deseos y los sueños de muchos que llegan o que nacen desfavorecidos en los espacios urbanos, y por lo tanto, no disfrutan de las conquistas y de los beneficios que se materializaron históricamente en las ciudades, debido a las propias contradicciones de la producción del espacio.

Numerosos son los casos a lo largo de la historia, donde las ciudades se convirtieron en espacios de persecución y de miedo para determinados grupos, segmentos o individuos categorizados como “anormales” o “desviantes”. Este tipo de construcción asociado a las prácticas, comportamientos y perfiles establecidos, se determinan a partir de un proceso de normalización y se definen pues prácticas incorrectas o inaceptables social y espacialmente. Así, en diferentes períodos, se incluyen desde los individuos con trastornos psiquiátricos, epilépticos, extranjeros, religiosos, curanderos, intoxicados, místicos, desempleados, huérfanos, enfermos, deficientes físicos, ancianos, mendicantes y criminales entre otros.

De hecho, la construcción de las categorías “anormal”² y “desviante”³ son procesos históricos producidos en el interior de una asimetría en las relaciones de poder, así

¹ Claval, 1982; Raffestin, 1993; Souza, 2000.

² Foucault, 2000.

³ Becker, 2008.

como, en el conjunto de las políticas de gobernanza de las ciudades en cada período. Los aspectos de la locura, de la sexualidad y de la criminalidad –ampliamente desarrollados por Foucault- adquieren especial dimensión en este espacio. De ese modo, el control “del cuerpo” y la imposición de una disciplina –en el comportamiento o de aspecto de los individuos- en los espacios sociales adquirió gran relevancia en diferentes marcos sociales. Becker también ha profundizado en dichos fenómenos, buscando comprender la organización de tales comportamientos y prácticas que rompen con una estructura de normalización y, al mismo tiempo, señalando cómo determinados grupos, incluso el propio Estado, combaten estos tipos de prácticas a través de acciones emprendedoras con altas cargas de moralidad social. De modo que el autor destaca, por ejemplo, los usuarios de marihuana, así como los músicos de *Jazz* y sus dinámicas nocturnas.

Uno de estos aspectos fuertemente asociados a la dimensión histórica y política de las ciudades estuvo asociado directa o indirectamente a las configuraciones y a los marcos de la pobreza y de la miseria. Aunque los debates en torno a estos conceptos sean arduos y posean diferentes orientaciones, son resultados propios de una estructura político-económica donde los individuos que se encontraban en esta situación sufrían diferentes situaciones, principalmente relacionadas a los procesos de segregación y exclusión socio-espacial.

Cabe destacar un conjunto de acciones políticas sobre la pobreza, que fueron implementadas y que desde Europa se expandieron por todo el planeta. Así, por ejemplo, en la Inglaterra del siglo XVI hasta el siglo XIX, tuvieron lugar una serie de controles, segregaciones y exclusiones sobre algunos segmentos de la sociedad, tachados de “indeseados” por una élite urbana. De modo que podemos pensar sobre el conjunto de prácticas establecidas penalmente a partir de la *Poor law*, de 1601⁴ y tal vez uno de los más emblemáticos y precursores ejemplos sobre las políticas sancionadoras sobre los marginados sociales, caracterizada como “*vagrancy act*” de 1547. Esta última específicamente pretendía establecer un férreo control sobre innumerables problemas sociales como el hambre, la miseria y las precariedades como la ausencia de viviendas. El contexto es el propio de una política social altamente conservadora y excluyente. De ese modo el Estado condenaría a todo individuo que viviese en condiciones aparentes a la mendicidad. Una vez identificado, juzgado y condenado, el individuo era recluido, estigmatizado y era considerado como esclavo, realizando trabajos forzados por un periodo de hasta dos años⁵.

El fenómeno de la población sin hogar es considerado como un aspecto más dentro de la desigualdad y de los problemas sociales propios de las ciudades. Los procesos y las prácticas políticas en el espacio urbano actuaron de la misma forma ante el conjunto de grupos o segmentos sociales que presentan aspectos desviantes respecto a la norma establecida. De hecho, este fenómeno no es reciente en la historia de la ciudad y está presente en diferentes análisis que remontan hasta hace la Edad Media⁶, aunque, en las últimas décadas se ha producido un aumento expresivo de su visibilidad en el paisaje urbano en diferentes metrópolis en todo el planeta.

⁴ Ocobock, 2009.

⁵ Davies, 1966.

⁶ Castel, 1997; Geremek, 1998; Mollat, 1998.

En diferentes períodos y configuraciones espaciales, la manera como se trataba la presencia y los problemas de la población sin hogar adquirió diferentes dimensiones políticas y espaciales. La relación entre los individuos sin hogar y la dimensión de políticas de ordenación del espacio urbano, establece dos aspectos claramente diferenciables. El primero asociado con una visión de relativa tolerancia y de elevado componente religioso. De ese modo se establecía una serie de regulaciones selectivas, donde los individuos podrían buscar la caridad en determinados puntos específicos de la ciudad. El segundo aspecto está vinculado al concepto de prohibición, tanto de la práctica de la mendicidad como a la movilidad y permanencia en las ciudades. En algunos casos, por ejemplo, se impedía que dichos individuos realizaran movimientos migratorios entre ciudades o sufrían sanciones físicas. Cabe resaltar todavía que, durante algunos siglos, la situación de estos segmentos sociales era vista esencialmente como una responsabilidad individual, fruto de un justo castigo o de una vida de vicio y castigo⁷ y no como un problema socio-espacial.

Consideraciones particulares acerca de las acciones espacio-temporales frente las poblaciones sin hogar en el Brasil

Los procesos históricos de ocupación del espacio asignaron espacios concretos y marginales a la población sin hogar. A este respecto Brasil no fue ajeno, por lo que mencionaremos brevemente algunas acciones desarrolladas a partir del siglo XIX sobre este fenómeno.

La primera acción está inserta dentro del marco legislativo y penal, establecida durante el Brasil Imperial (1822-1889). En el año de 1830, fue creado el *Código criminal do Império do Brazil*. Entre los innumerables crímenes y delitos que tenían lugar, el capítulo IV, titulado *Vadios e Mendigos* (Vagabundos y Mendigos), condenaban a cualquier individuo por realizar estas prácticas con penas que variaban desde ocho hasta treinta días de reclusión, incluso bajo condiciones de trabajos forzados⁸. Ya en el periodo de la república y dentro de las acciones penales destacamos las “nuevas” *leis de contravenções penais* (Leyes de contravenciones penales), de 1941. Éstas estipulaban que cualquier individuo condenado por mendicidad, debía ser conducido a un sistema de internado en *Colônias agrícolas* o *Institutos de trabalhos*, con fines de reeducación o cualificación profesional por un plazo mínimo de un año⁹. De este modo, la medida principal era controlar a los mendigos y vagabundos y lograr sacarlos del dominio público urbano. En muchos casos, ir a estos sitios era un camino sin regreso, teniendo en cuenta que muchos de estos individuos podrían pasar toda su vida en estos centros de control social. Cabe resaltar aún, que esta ley fue mantenida por casi setenta años, siendo solamente derogada por un proyecto de ley, en año de 2009.

El segundo marco hace referencia a los espacios de control, protagonizados por el poder del que abusan determinados colectivos ante los segmentos “indeseados”, especialmente ante la población sin hogar. La creación de espacios de control introduce muchas reflexiones, destacando la relevancia de la ciudad de Río de Janeiro, configurada como

⁷ Stoffels, 1977.

⁸ Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm>. [12 de enero de 2014]

⁹ Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm>. [12 de enero de 2014]

la antigua capital de Brasil, tanto en el período del Imperio, como en la República (1763-1960).

Uno de los primeros ejemplos fueron las *fazendas modelos* (Haciendas Modelos), que habían sido originalmente pensadas para mejorar la calidad y suplir las necesidades de géneros alimenticios de la capital y otras importantes ciudades, en el primero cuarto del siglo XX¹⁰. Río de Janeiro se convirtió décadas después en un espacio-continente para determinados grupos marginalizados, entre ellos, la población sin hogar. Cabe resaltar que geográficamente este espacio poseía algunas particularidades. La primera era la significativa distancia entre el área central y los espacios periféricos que integraba el área urbana, lo cual sumado a la ausencia de medios de transporte público creaban espacios segregados dentro del área urbana. Un segundo aspecto tiene como elemento recto el poder en el espacio, la garantía de la invisibilidad, “alejando el problema” del espacio público sin encontrar una solución. El hecho de prohibir la mendicidad o la permanencia de los individuos en la ciudad, se generó una fuerte movilidad hacia las afueras de la ciudad.

Aún en relación a la producción de los espacios de control en Brasil, fue creado en 1965 el *Centro de Recuperação de Mendigos* (Centro de Recuperación de Mendigos), también localizado en la periferia de la antigua capital federal. Cuando los individuos ejercían prácticas de mendicidad u ocupaban el espacio público de forma prolongada en Río de Janeiro, éstos eran conducidos hacia centros de internamiento institucionales en el que tanto la vida social, como el trabajo se desarrollaban en régimen cerrado.

La primera práctica de actuación frente al fenómeno estudiado, miraba a la población sin hogar como un crimen o una enfermedad. Frente a esta concepción el fenómeno pasó a ser entendido como un problema social, sin poseer un elevado grado de estigmatización. No obstante, en la práctica ambas actuaciones mantenían los mismos patrones. De hecho, las configuraciones políticas fueron alteradas principalmente a partir de la década de 1980, cuando acontece una ruptura conceptual entre los fenómenos de mendicidad y de la población sin hogar. La mendicidad es comprendida entonces como una práctica social basada en la caridad, y la población sin hogar caracterizada mucho más por una situación de vulnerabilidad o exclusión socio-espacial y asociada al desabrigo. Efectivamente, en el campo político, este proceso ganará teóricamente contornos fundamentales a partir de 2008, cuando fue creada la *Política Nacional de inclusão da População em situação de rua* (Política Nacional para la inclusión de la Población sin hogar).

Comprendiendo mejor el fenómeno de población sin hogar

El fenómeno de la población sin hogar es extremadamente complejo, y su comprensión muy reducida. El motivo de ello radica en muchos casos en el desinterés, en el desconocimiento técnico de los poderes gubernamentales, junto con su débil presencia en los espacios marginalizados.

El fenómeno de la población sin hogar es extensible a las ciudades de todo el mundo, entre las que se encuentran las de Brasil, que presentan algunas particularidades como es el escaso conocimiento del fenómeno por parte del gobierno, así como del grado de

¹⁰ Mota, 2009.

desarrollo adquirido en el área urbana. ¿Cuántos son? ¿Quiénes son? ¿En qué sectores de la ciudad viven? ¿Qué hacen para sobrevivir? Estas son algunas preguntas, muchas veces sin respuesta, por parte de aquellos que especialmente trabajan con este problema social. Recurrentemente, los gobiernos no realizan censos u otros tipos de encuestas. Cuando las realizan, en numerosos casos muestran una gran fragilidad metodológica y una falta de seguimiento de las informaciones en la escala temporal. La ausencia de un método acertado impide reflexionar sobre los cambios y sobre la eficiencia de las políticas específicas. Impidiendo que logren posibilidades de éxito o incluso revertir el marco social del fenómeno.

Relacionado con esta dimensión hay que tener aún en cuenta las dificultades presentes en la propia constitución y organización del fenómeno, que, por un lado, está fuertemente marcado por una fuerte carga de estigmatización¹¹, donde muchos de los individuos no quieren ningún tipo de aproximación o diálogo, y por otro, la característica de la fuerte movilidad, lo que dificulta comprender las espacialidades, así como la consolidación del diálogo y la propia asistencia social.

En el caso brasileño la primera gran iniciativa del Gobierno Federal se ejecutó a través de la *I Pesquisa Nacional de População em Situação de Rua* (I Encuesta Nacional de la Población sin hogar), realizada en 2008. Posteriormente se realizaron numerosos estudios en algunas de las más importantes metrópolis brasileñas, permitiendo obtener una visión general sobre la configuración del fenómeno en gran parte del territorio nacional.

Cuadro 1.
Censos y estimaciones de la Población Sin hogar en algunas de las principales ciudades de Brasil

	Fuente	Año	Tipo de Investigación	Número
Brasília	<i>Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda</i>	2012	Estimativa	2.500
São Paulo	<i>Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social</i>	2012	Censo	14.478
Río de Janeiro	<i>Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social</i>	2013	Censo	5.580
Salvador	<i>Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza</i>	2013	Estimativa	3.500
Porto Alegre	<i>Fundação de Assistência Social e Cidadania</i>	2011	Estimativa	1.300
Brasil	<i>Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua</i>	2008	Censo	31.922

Fuente: Elaborado por el autor.

Cabe resaltar que los resultados de dichos trabajos ponen de manifiesta una gran diversidad de respuestas. Algunas organizaciones y movimientos sociales afirman que el número de personas en esta situación es mucho más elevado, tratándose de una estrategia de los respectivos gobiernos locales para enmascarar la verdadera cara del fenómeno.

¹¹ Goffman: 2006.

De hecho, más allá de los problemas relacionados con las políticas públicas, también están presentes las configuraciones y los factores que marcan las trayectorias de cada individuo en esta situación. Diferentes autores buscan a través de una síntesis, elucidar este proceso, principalmente a partir de la división entre factores *estructurales/económicos y relacionales/personales*¹².

Una de las dimensiones para la comprensión del fenómeno está directamente asociada a los aspectos económicos. Éste se apoya en el proceso de globalización y en el modelo neoliberal como fuerzas estructurales para el cambio político y social, principalmente a partir del último cuarto del siglo XX. En este sentido se destaca la fragilidad y la precarización de las leyes del trabajo, por un lado, y por otro, los propios avances tecnológicos en relación al proceso de automatización de los diferentes sectores de la economía. Así, individuos o grupos poseen grandes dificultades para integrarse como fuerza productiva debido a los aspectos estructurales que afectan directamente sus vidas, principalmente en espacios de crisis económicas y altas tasas de desempleo. Esta situación de vulnerabilidad, asociada a las incertezas de conquistas y garantías laborales genera un sentimiento de inseguridad y riesgo, que en casos extremos puede hacer que determinadas personas pasen a engrosar el número de personas sin hogar.

El proceso migratorio se configura como un fuerte factor para la explicación del fenómeno. De hecho, el desplazamiento hacia otro país, región o ciudad puede generar una serie de fracturas en la redes de protección individual, sea en relación a los amigos, la familia o junto a la propia configuración de lo cotidiano y de la supervivencia. Así, el migrante, algunas veces insertado en una red bastante frágil, se encuentra vulnerable ante las situaciones de desempleo, enfermedad o accidente, lo que puede resultar en un lanzamiento directo hacia un verdadero abismo social. Esta relación entre la dimensión social, las redes de protección y la migración está marcada también a partir de la intensidad de las diferencias culturales e incluso por la distancia física. Cuanto más fuerte son estos factores, la posibilidad de fractura socio-espacial puede aumentar significativamente.

“Muchos inmigrantes, ante la falta de oportunidades y de futuro en sus países de origen, vienen huyendo del hambre sin ninguna preparación y sólo con la decisión de salir adelante. Pero ante la situación de ilegalidad administrativa, sin papeles, el desconocimiento de la lengua y la cultura, la falta de redes sociales y familiares en las que apoyarse, y, en ocasiones, la discriminación y el etiquetaje, van a tener grandes dificultades para conseguir trabajo y se van a ver forzados a entrar en el mundo de los sin hogar.”¹³

En relación a los aspectos personales, la cuestión del alcohol y otras drogas aparecen como un factor significativo en las trayectorias de muchos individuos que se encuentran en la situación de población sin hogar. Los aspectos de órdenes psiquiátricos también se constituyen como un significativo elemento para la comprensión del fenómeno y está presente en diferentes análisis. Uno de los aspectos centrales en la discusión está relacionado con las transformaciones en el campo político-social del tratamiento psiquiátrico.

¹² Cabrera: 1998; Daly: 1996; Escorel: 1999; Snow y Anderson: 1998.

¹³ Cordero del Castillo, 2007, p.69.

El antiguo modelo basado en el control total de los individuos en los manicomios¹⁴ sufrió profundas críticas que ocasionaron transformaciones, garantizando teóricamente, una mejor calidad de vida para los sujetos involucrados en el proceso. Tras el proceso de desinstitucionalización en muchas partes del mundo se encuentra la reducción de gastos, apreciando que no se ejecutó una política asistencial psiquiátrica, lo que ocasiona otros problemas sociales¹⁵. Así, en muchos países, la precariedad socio-económica de las familias y la fragilidad de las nuevas políticas públicas llevaron a muchos individuos con un cuadro crónico de psiquiatría, a ser abandonados y teniendo como lugar final los espacios públicos.

Existen aún otros factores que pueden apuntar la explicación del fenómeno. Uno de estos está relacionado con la presencia de ex-encarcelados que por vergüenza de los familiares, vecinos del barrio o ante las dificultades de reinserción social y laboral, se ven obligados a vivir en las calles¹⁶. La violencia doméstica y los abusos sexuales, principalmente entre mujeres y niños¹⁷ y la homosexualidad pueden hacer que el individuo sea rechazado por la familia o por la comunidad, y por ende expulsado de una zona de protección¹⁸ o decida evadirse debido a las humillaciones o violencias sufridas.

De este modo, el fenómeno de la población sin hogar se configura de manera bastante compleja y heterogénea, presentando diferentes particularidades y que tendrán consecuencias directas sobre las políticas públicas, los individuos y las dimensiones socio-espaciales del fenómeno en las ciudades.

Diferentes escalas, poderes y políticas públicas: población sin hogar y conflictos en el Brasil

La política nacional y el establecimiento de las escalas de acción

La situación acaecida en las ciudades brasileñas generó un denso debate que exponía el incremento constante de la población sin hogar y la ausencia de consenso sobre la actuación de los poderes públicos –especialmente en materia de asistencia social-. Muchas de las ciudades no tenían ningún tipo de servicio de protección o de apoyo a este segmento de población. Las ciudades que sí lo poseían se debía a la estrecha relación a movimientos religiosos, filantrópicos y organizaciones no gubernamentales, que poseían diferentes intereses, regimientos, formas de actuación y restricciones particulares al tipo de atendimento en el conjunto del fenómeno¹⁹. Los conflictos entre entidades locales, regionales y federales estaban orientados en torno a las responsabilidades y los procesos de toma de decisiones.

Por todo ello el gobierno federal buscó una solución institucional al problema socio-espacial del fenómeno. En 2008 se creó la *Política Nacional Para Inclusão da População em Situação de Rua*, integrada a la *Política Nacional de Assistência Social* (Política Nacional de Asistencia social) de 2004. En este sentido, después de la

¹⁴ Foucault: 2000 y Goffman: 1994.

¹⁵ Lougon, 1993.

¹⁶ O'Sullivan, 2007.

¹⁷ Daly: 1998; Mayok y Sheridan.

¹⁸ Abramovich: 2012.

¹⁹ Cabe apuntar que algunas instituciones poseen restricciones, trabajando con tipos específico, por ejemplo, mujeres con problemas psiquiátricos o hombres con dependencia alcohólica.

consolidación de un plan de organización sistemática en escala nacional, el fenómeno de la población sin hogar fue caracterizado e inserto dentro de los servicios de la *Proteção Social Especial* (Protección social especial) y los individuos atendidos por los *Centros de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS* (Centros de Referencia especializados de asistencia social - CREAS). Sin embargo, los *CREAS*, como espacios especializados, no prestaban asistencia solamente para la población sin hogar, mas también a los niños y adolescentes en situación de explotación de trabajo infantil, aspectos relacionados a la violencia sexual, individuos que sufren discriminación de orden sexual y étnica, así como para los que cumplen condenas penales, a través de medidas socioeducativas en régimen abierto. De este modo, mediante la creciente demanda, fue creado el *Centro de Referência Especializado de Assistência Social para Pessoas em Situação de Rua - Centro POP* (Centro de Referencia especializado de asistencia social para la población sin hogar - *Centro Pop*).

De esta manera, se estableció que la operatividad de estos espacios estaría centralizada en las manos de los municipios, o sea, del poder local. Los estados de la federación, o sea, el poder regional, debería, por otro lado, actuar en la organización, coordinación y monitoreo del sistema en una escala superior, así como concedería apoyo técnico a los municipios y estructuraría las implantaciones de los centros de referencia.

Cuadro 2.
Clasificación y tipificación de los espacios de la asistencia social para la Población sin hogar

Unidad de Asistencia Social	Clasificación de los Municipios	Población	Parámetros de implantación
CREAS	Pequeño Porte I	Hasta 20.000	Implantación de 01 CREAS, cuando justificar la demanda.
CREAS	Pequeño Porte II	Entre 20.000 y 50.000	Al menos 01 CREAS.
CREAS	Media	Entre 50.000 y 100.000	Al menos 01 CREAS.
CREAS	Grande	Entre 101.000 y 900.000	1 CREAS para cada 200.000 habitantes.
CREAS	Metrópoli	Superior a 900.000	1 CREAS para cada 200.000 habitantes.
Centro POP	Grande o metrópoli	Superior a 150.000	1 Centro Pop para los Municipios superiores a 250.000 habitantes.

Fuente: adaptado da *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)* e do *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)*.

Cabe destacar casos como el de los municipios de *Pequeño Porte I* que no presentan una demanda suficiente para la creación de una unidad especializada. Por ello será el respectivo estado de la federación quien debería implantar y gestionar colectivamente un *CREAS* para la necesidad colectiva de estos casos particulares.

De todos modos, los municipios, principalmente de las grandes ciudades, donde el fenómeno es más expresivo, permanecieron con gran parte de las competencias, principalmente a través de los *Centros Pop*. Estos espacios, con sus respectivos profesionales deben realizar los procesos de *Abordagem social de rua* (Aproximación social en la calle), que se configuran como el primer contacto directo con la población sin hogar. Estas acciones pretenden conocer mejor las trayectorias de vida y las principales demandas inmediatas, relacionadas con la sanidad, papeles de identificación personal, abrigo y los posibles vínculos familiares aún existentes.

Por otro lado, estas unidades promueven el acercamiento de los individuos hacia los espacios de protección asistencial, tales como los centros de acogida, espacios de cualificación profesional y reinserción para el mercado de trabajo. Finalmente, también tienen la capacidad de generar diagnósticos territoriales, señalando las áreas de mayor concentración y movilidad, el número de personas sin hogar en el municipio, así como los perfiles y las especificidades del fenómeno en la escala de la ciudad.

Así, el fenómeno de la población sin hogar estaría, en alguna medida, más amparada a partir de las diferentes escalas de responsabilidades institucionales, principalmente por el mejor conocimiento social y espacial del fenómeno, así como las respectivas acciones específicas.

Controlar, proteger, acoger, expulsar: diferentes necesidades y conflictos políticos-espaciales

Si en la teoría, el fenómeno de la población sin hogar en el Brasil estaría relativamente protegido, debido la organización y cobertura de una gestión política en todo el territorio; en la práctica, otros factores se presentan y dificultan la propia manera de manejar y solucionar el problema.

La dinámica cotidiana de estos individuos se materializa en los espacios públicos – plazas, parques, calles, jardines...– tanto por su propia presencia como la de los bienes personales que llevan consigo. Pero el aspecto en el cual se pretende incidir es la diversidad de formas de apropiación del espacio público: lugar de abrigo, de higiene, de alimentación y de sociabilidad. Este conjunto de prácticas y estrategias cotidianas de supervivencia afecta directamente las ideas de orden en relación a los aspectos visuales paisajísticos, y hasta la propia circulación de viandantes en el espacio urbano.

En este sentido, la vulnerabilidad y los enfrentamientos protagonizados por estos individuos han incentivado determinadas acciones públicas. Con objeto de solucionar el problema más inmediato y problemático del fenómeno, los entes públicos han buscado soluciones a la cuestión del abrigo. De ese modo, la población sin hogar es conducida voluntariamente hacia centros de acogida públicos, en teoría. En estos espacios de asistencia se garantiza una relativa protección, porque más allá de impedir los impactos de las intemperies del tiempo y todos los posibles riesgos que involucran dormir en las calles, también permite que realicen de forma regular sus prácticas y necesidades de higiene y alimentación. Sin embargo, en diferentes metrópolis brasileñas, muchos de los individuos caracterizados como población sin hogar se niegan a frecuentar estos espacios asistenciales y optan por continuar en los espacios públicos.

La negativa de determinados individuos está relacionada con las restricciones de uso. En el caso particular de Brasil, algunos individuos poseen mascotas, principalmente perros, a los cuales les está prohibida la entrada. Aun siguiendo las lógicas de restricciones, cabe puntualizar que como medio de trabajo y supervivencia, algunos individuos tienen vehículos adaptados, como por ejemplo, carritos de supermercados o hasta incluso de producción propia, para la realización de la recogida y venta de materiales reciclables, como papel, plásticos y metales. Finalmente, identificamos el caso de parejas que están juntos en esta situación. Sin embargo, éstas no pueden

permanecer juntas en los espacios asistenciales, porque una de las principales normas es la separación por género.

Más allá de los aspectos restrictivos, una fuerte contradicción se configura a partir de los elementos geográficos asociados a la distancia. Con base en los documentos oficiales de las políticas públicas, la orientación sería la implantación de estos espacios en locales de fácil acceso y próximos a las áreas de mayor concentración y tránsito de la población sin hogar, conforme a la localidad en cuestión²⁰. En la práctica, muchos de estos locales se ubican precisamente en áreas donde el fenómeno no está presente, especialmente en áreas periurbanas; siendo principalmente en los espacios centrales de las ciudades donde se concentra la población sin hogar y sus prácticas cotidianas.

En este sentido, cabe aún resaltar que el fenómeno de la población sin hogar en diferentes países, así como en el Brasil está localizado principalmente en las áreas centrales de las grandes ciudades o circundantes a ellas, teniendo en cuenta la gran concentración de personas, de recursos y de acciones solidarias por parte de la sociedad civil²¹. De este modo, cualquier tipo de iniciativa asistencial distante de las principales áreas de concentración parece tener menor eficiencia o sensibilidad en la comprensión de las particularidades del problema social en el espacio urbano.

De hecho, estas estrategias políticas de implantación de los espacios asistenciales afuera de las áreas de gran concentración del fenómeno, muchas veces, asociadas a los centros de las ciudades, se vincula principalmente a dos configuraciones. La primera está basada en la ausencia de grandes espacios disponibles en el área central, donde se pueda soportar una gran estructura asistencial, allá más, los altos valores de los espacios en muchas áreas centrales en las grandes ciudades brasileñas. Una segunda línea se direcciona en la tentativa de intentar alejar concretamente el problema de la población sin hogar de las áreas centrales y todas sus representaciones negativas e estigmatizadas en el espacio público.

En el caso brasileño, y como resultado del gran crecimiento económico, cabe resaltar el incremento de su proyección y participación internacional en las últimas décadas, que ha llevado a que algunas de sus ciudades se conviertan en escenario mundial. Podemos destacar pues la realización de eventos internacionales, tales como: los *Juegos Pan-americanos* (2007); *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo sostenible* (2012) y la *Jornada Mundial de la Juventud Católica* (2013). Además serán realizados la *Copa del Mundo de Fútbol* (2014) y los *Juegos Olímpicos* (2016).

En este sentido, las ciudades y los poderes públicos locales buscan esforzarse en el sentido de presentar, por lo menos aparentemente, una ciudad segura y libre de los males sociales. A los poderes públicos se les suman numerosos sectores, como los relacionados al comercio y el turismo, y la población que reside cerca de estos espacios. El discurso elaborado por estos grupos de población afirma que el fenómeno de la población sin hogar y la miseria en general impediría cuantiosos beneficios, así como el aumento de un sentimiento de inseguridad frente a los grupos marginalizados. Así, una

²⁰ *Perguntas e Respostas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua*. p.21.

²¹ Robaina, 2013. Disponible en: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/2013/dezembro/nota-publica-sobre-o-assassinato-de-pessoas-em-situacao-de-rua-em-goiania>> [23 de febrero de 2014].

²¹ Frangella, 2005; Robaina, 2011.

de estas estrategias es esconder los problemas sociales, entre ellos, la población sin hogar.

Muchos individuos que viven en la calles reclaman que ya fueron trasladados hacia centros de acogida y sus bienes, como ropas, mantas y utensilios, por ejemplo, ollas, tenedores y vasos jamás fueron devueltos. En este sentido, una serie de impases, contradicciones e ilegalidades se establecen en este escenario. Las arbitrariedades de las acciones de fuerza ponen en jaque una serie de elementos relacionados con la democracia y los derechos humanos, teniendo en cuenta que no poseer una vivienda o permanecer en los espacios públicos por diferentes motivos no es un crimen o una contravención penal.

Es importante destacar que algunas de estas acciones de desplazamiento de la población sin hogar no están siendo dirigidas por los órganos de asistencia social ni sus respectivos profesionales. Quienes sí participan en ese proceso son los organismos públicos de seguridad, contando incluso con la presencia de fuerza policial que son denunciadas por prácticas de violencia, sean ellas físicas o psicológicas durante el desalojo y traslado. De este modo, se justifican las constantes reclamaciones de los individuos en el ministerio público, sea acerca de las acciones de violencia, así como de las pésimas condiciones de los centros de acogida -sobreocupación y/o las deficiencias de servicios en estos espacios-. Este tipo de configuraciones genera conflictos y dificultan la labor de los trabajadores sociales, sobre todo si partimos de la imagen negativa que la población sin hogar tiene de la actuación del Estado, negándose, incluso, a cualquier tipo de interacción o incluso de ayuda. Este tipo de comportamiento pone de relieve la falta de integración de políticas públicas y de los discursos de diferentes grupos sociales. De ese modo se convierten en herramientas imprescindibles las acciones conjuntas para la actuación sobre el territorio frente al problema socio-espacial de la población sin hogar en las principales ciudades brasileñas.

No obstante, aún es posible establecer algunas acciones físicas en el territorio que desentonan directamente con las ideas de las políticas públicas sociales y los derechos humanos en los espacios urbanos. De hecho, como ya se ha indicado anteriormente, la población sin hogar se apropia de los espacios públicos y curiosamente, muchas veces, de los sitios de mayor visibilidad. Una de las estrategias asociadas se relaciona con los posibles riesgos y las violencias sufridas por este segmento social en el Brasil. Entre los meses de agosto y diciembre de 2012, solamente en ciudad de Goiânia fueron asesinadas 44 personas que vivían en las calles¹. En el año 2013, según los datos oficiales de la presidencia de la república fueron asesinadas 308 personas sin hogar.

Los espacios públicos apropiados por este segmento de población son los bancos de plazas, paradas de autobús, bajo los puentes y otros espacios protegidos del frío y de la lluvia. A este respecto, cabe mencionar el auge de las arquitecturas *anti-homeless*², extendidas en las grandes ciudades brasileñas y en otros espacios mundiales.

En líneas generales, estas acciones son materializadas a través de intervenciones urbanas que no están oficialmente en ninguna política pública, o sea, son invisibles desde el punto de vista institucional, pero concretas físicamente, alterando los equipamientos, con el objetivo de dificultar la permanencia de la población sin hogar en

determinados sectores de la ciudad con importancia económica, histórica, cultural o turística.

De ese modo se instalan en espacios públicos numerosos bancos diseñados para proporcionar poco confort, de forma que la población sin hogar no se pueda tumbar ni dormir. Por ejemplo, muchas de las paradas de autobús no tienen ningún tipo de techo o marquesina y los contenedores de basura están diseñados para no permitir la entrada de las manos, para que los individuos no puedan buscar alimentos o eventuales materiales para su venta. En lo que a las fuentes respecta, marcadas por su belleza en el espacio urbano, están siendo modificadas, bien enrejándolas o suprimiéndolas por ejemplares “secos”. Así, el agua que históricamente se caracterizó como símbolo de ciudad, está siendo gradualmente sustituida por juegos de luces. De ese modo observamos las transformaciones acaecidas en numerosas ciudades como estrategia para dificultar el acceso al agua y erradicar la presencia de esta población³.

Aún es posible destacar la presencia de rampas y otras alteraciones morfológicas en determinadas áreas en las grandes ciudades. La primera acción es transformar los espacios localizados bajo de puentes y viaductos en plataformas inclinadas, dificultando las posibilidades de los individuos de permanecer, principalmente en los períodos nocturnos. Otra acción con el mismo sentido es la implantación de piedras de diferentes tamaños y juntas una con las otras en estos mismos espacios, dificultando aún más la vida cotidiana de la población sin hogar y ratificando la idea aplicada al espacio.

Consideraciones finales

El fenómeno de la población sin hogar se configura como uno de los problemas más complejos existentes en los espacios urbanos, y su presencia y crecimiento en las grandes ciudades brasileñas es un verdadero desafío. La espacialidad de la población sin hogar genera una serie de conflictos e impactos a diferentes escalas, así como la consecución de políticas públicas de diferentes tipos que actúan en las ciudades.

Aunque en el campo de las políticas asistenciales, principalmente con la creación de un plan específico que establece y delimita las escalas, así como las respectivas acciones, en la práctica, este proceso posee una serie de contradicciones, principalmente relacionadas con los antiguos pensamientos, hasta incluso de siglos pasados, así como las contradictorias formas de actuación frente al fenómeno.

Por lo tanto, un aspecto clave para la comprensión del fenómeno es estudiar su espacialidad, analizando con especial esmero sus necesidades vitales cotidianas. Se trata de una tarea fundamental, aunque en discordancia con la actual configuración de los centros de acogida, de las acciones impuestas de acercamiento de la población sin hogar.

De este modo, las políticas públicas, las relaciones de poder y la dimensión espacial del fenómeno estudiado revelan fuertes y desiguales ideologías, intencionalidades, proyectos, necesidades y conflictos en torno al espacio, así como tensas relaciones de lucha y resistencia.

A lo sumo, la presencia y la permanencia de la población sin hogar en los espacios públicos y la búsqueda de su supervivencia desafían las órdenes y la propia estructura conflictiva en el seno de las políticas existentes. La marginalidad de este fenómeno ha impregnado el paisaje urbano, un espacio donde conviven numerosos individuos, cuya dignidad y esfuerzo nos invita a reflexionar verdaderamente sobre los cambios necesarios en los aspectos de justicia, igualdad y derecho en la ciudad.

Bibliografía

ABRAMOVICH, I. No safe place to go: LGBTQ Youth Homelessness in Canada: Reviewing the Literature. *Canadian Journal of Family and Youth*, Vol 4, n 1, 2012. p 29-51.

BECKER, H. *Outsiders. Estudos de Sociologia do Desvio*. Rio de Janeiro, Zahar. 2008, 231p.

BEIER, A y OCOBOCK, P (Orgs.). *Cast out: vagrancy and homelessness in global and historical perspective*. Atenas, Ohio: Ohio University Press. 2008. 396p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social. *Perguntas e Respostas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - CENTRO POP*. Brasília. Vol 2. 2011. 52p.

CABRERA, P. *Huéspedes del Aire. Sociología de las personas sin hogar en Madrid*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas. 1988. 518 p.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário*. Petrópolis: Editora Vozes. 1998. 612 p.

CLAVAL, P. *Espacio y Poder*. México D.F: Fondo de Cultura Económica, México, 1982. 256 p.

CORDERO DEL CASTILHO, P. Los "Sin Techo" En España. *Humanismo y Trabajo Social*, volumen 006. Universidad de León. España. p. 55-70. 2007.

DAVIES, C. Slavery and Protector Somerset; the Vagrancy Act of 1547. *Economic History Review*, 1966, vol.19, n 3, p. 533-549.

DALY, G. Homelessness and the street: observations from Britain, Canada and the United States. In: FYFE, N. (org.). *Images of the street: planning, identity and control in public space*. London and New York: Routledge. 1998. p.111-128.

DALY, G. Migrants and gate keepers: the links between immigration and homelessness in Western Europe. *Cities*, 1996, Vol. 13, No. 1. p.11-23.

ESCOREL, S. *Vidas Ao léu: trajetórias de exclusão social*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1999. 276 p.

FOUCAULT, M. *Seguridad, territorio, población: curso del Collège de France (1977-1978)*. Madrid: tres cantos, 2008. 413p.

FOUCAULT, M. *Los anormales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 2000. 352 p.

FOUCAULT, M. *Vigiar y castigar: nacimiento de la prisión*. Madrid: Siglo XXI de España Editores. 2000. 314 p.

FRANGELLA, S. Moradores de rua na cidade de São Paulo: vulnerabilidade e resistência corporal ante as intervenções urbana. *Metrópole*, n 13, 2005. p.199-228.

GEREMEK, B. *Os filhos de Caim: vagabundos e miseráveis na literatura europeia 1400-1700*. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 1995. 372 p.

GOFFMAN, E. *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu, 1994. 379 p.

LOUGON, M. *Desinstitucionalização da assistência psiquiátrica: uma perspectiva crítica*. *Physis - revista de saúde coletiva*. Vol 3, n 2, 1993. p.137-164.

MAYOCK, P. and SHERIDAN, S. *Migrant Women and Homelessness: Key Findings from a Biographical Study of Homeless Women in Ireland*. Dublin: School of Social Work and Social Policy and Children's Research Centre, Trinity College. 2012. 16 p.

MITCHELL, D. The annihilation of space by law: the roots and implications of anti-Homeless laws in the united states. *Antipode*. 1997, nº 29, p.303-334.

MOLLAT, M. *Os pobres na Idade Média*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. 319p.

MOTA, M. *Nas terras de Guaratiba: uma aproximação histórico-jurídica às definições de posse e propriedade da terra no Brasil entre os séculos XVI-XIX*. Tesis Doctoral en Ciencias sociales por el CPDA/UFRRJ. Seropédica: 2009. 340p.

O'SULLIVAN, E. Criminalizing People who are Homeless? *FEANTSA magazine*, Summer. 2007. p.3-4.

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993. 269 p.

ROBAINA, I. "Nas margens do centro": As populações de rua, suas sobrevivências e os espaços das grandes metrópoles. *Caderno de Geografia*. Vol 23, n40. 2013. p.1-14.

ROBAINA, I. Populações 'daninhas'? contenção territorial e estratégias de sobrevivência das populações de rua nos espaços públicos das grandes metrópoles. *Revista Entre-Lugar*, v. 2, 2011 p.137-163, 2011.

SOUSA, M. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I et al. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995. p.77-116.

SNOW, D y ANDERSON, L. *Desafortunados: um estudo sobre o povo da rua*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998. 528 p.

STOFFELS, M. *Os Mendigos na cidade de São Paulo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 295p.

