

**Universidade do Minho**  
Instituto de Ciências Sociais

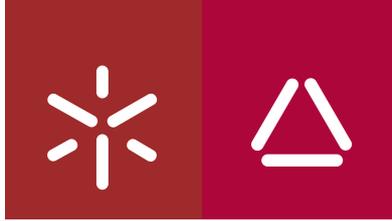
Alexandra Cláudia Garcês Reis

**Criminalização dos sem-abrigo  
na Europa: abordagens e políticas**

Alexandra Cláudia Garcês Reis **Criminalização dos sem-abrigo na Europa: abordagens e políticas**

UMinho | 2016

outubro de 2016



**Universidade do Minho**  
Instituto de Ciências Sociais

Alexandra Cláudia Garcês Reis

**Criminalização dos sem-abrigo  
na Europa: abordagens e políticas**

Dissertação de Mestrado  
Mestrado em Crime, Diferença e Desigualdade

Trabalho efetuado sob a orientação da  
**Professora Doutora Manuela Ivone Cunha**

outubro de 2016

## **Agradecimentos**

Gostaria de agradecer às seguintes pessoas pela orientação, apoio e ajuda que me deram para realização desta dissertação. Sem o vosso auxílio seria muito difícil conseguir finalizar este desafio. Muito obrigada a:

Professora Doutora Manuela Ivone Cunha

Maria Matilde dos Santos Garcês e Virgílio da Silva Reis

Gabriela Garcês Reis

Jhonny Alejandro Baptista Teixeira

Catarina Dias Matos

Elisa Carolina Sá Fonseca

Liliana Maria Gonçalves Rodrigues de Góis

João Pedro Freitas Andrade

Mafalda Castro de Sousa

Cátia Alexandra Simas Teles Jorge

## Resumo

A dissertação *Criminalização dos sem-abrigo: Abordagens e políticas* expõe um cenário europeu de um problema controverso de escala mundial. Esta investigação apresenta as perspectivas teóricas de vários autores e confronta o mesmo problema em locais geográficos diferentes: primeiro analisa-se a realidade das políticas de exclusão dos sem-abrigo nos Estados Unidos da América e depois na Europa, mais concretamente nos 16 Estados-Membros da União Europeia. O estudo das abordagens e das políticas em torno da criminalização dos sem-abrigo é feito através de um método de pesquisa bibliográfico e documental abrangendo diferentes áreas científicas como a sociologia e o direito. O mapeamento das políticas penais europeias e uma demonstração e confrontação de diferentes correntes punitivas que se fazem sentir nos dias de hoje são o foco central deste estudo.

A presente investigação relaciona a evolução social e política das sociedades (urbanas) modernas e os “novos problemas” resultantes destas. O declínio dos laços sociais, o controlo social, a vigilância dos espaços públicos, e perda de valores solidários são efeitos que têm estado em permanente evolução e se fazem sentir nas comunidades urbanas ocidentais. São estes feitos que se enumeram e analisam ao longo da dissertação.

Palavras-chave: Criminalização dos sem-abrigo; Penalização; Neoliberalismo; Pobreza, Exclusão

## **Abstract**

This master thesis: “criminalization of homeless people: approaches and politics”, exposes the European scenario of a controversial and global scale problem. This study presents several perspectives of several authors and confronts the problem through different geographical areas: first off all the analyses is through the reality of the exclusion policies in the United States and after in Europe, more precisely in the sixteen member states of the European Union. The study of the different approaches and the measures concerning the criminalization of the homeless people are made through a bibliographic and documentary research methods under different scientific areas such as sociology and law. Mapping the penalty measures and to demonstrate and confront the different punitive trends of nowadays are the central focus of this study.

The following study relates the social and political evolution of the modern (urban) societies and the “new problems” generated by this evolution. The decrease of the social ties, the social control, the surveillance of the public spaces and the loss of solidarity values (of the citizens that constitute/represent the State) are effects that have and are developing and that urbanized western communities are experiencing. Those effects are the ones that are here specified and analyzed along this thesis.

Key-words: Criminalization of the homeless; Penalization; Neoliberalism; Poverty; Exclusion

## Índice

Abreviaturas .....	vii
Introdução.....	1
Metodologia.....	3
Delimitação do estudo.....	4
Objetivos .....	6
Capítulo I - Enquadramento teórico .....	7
1.1 Conceptualização: Quem são os sem-abrigo? .....	7
1.2 Trajetos da pobreza.....	10
1.3 Sociologia do Desvio .....	15
1.4 Controlo social.....	17
Capítulo II – Rumo à criminalização dos sem-abrigo? .....	23
2.1 Criminalização, Controlo e Vigilância .....	23
2.2 Portugal .....	30
2.2.1 Os sem-abrigo em Portugal.....	30
2.2.2 Proteção social em Portugal.....	34
2.3 Estados-Membros e medidas repressivas.....	34
2.3.1 Espanha.....	34
2.3.2 Grécia .....	37
2.3.3 Itália .....	38
2.3.4 Áustria .....	39
2.3.5 França .....	41
2.3.6 Bélgica.....	42
2.3.7 Países Baixos .....	43

2.3.8 Alemanha.....	44
2.3.9 Luxemburgo .....	45
2.3.10 Reino Unido.....	46
2.3.11 Suécia.....	47
2.3.12 Finlândia .....	48
2.3.13 Dinamarca .....	49
2.3.14 República Checa .....	50
2.3.15 Hungria.....	51
2.4 Tendências.....	52
Capítulo III – Confrontação: o reflexo na Europa .....	53
3.1 – Europa VS EUA.....	53
3.1.2- Resultados.....	53
3.3 - Recomendações.....	56
3.3 Housing First .....	57
Considerações finais .....	59
Referências bibliográficas .....	61

## Abreviaturas

---

ASBO's – Anti-social behaviours orders

CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek)

CEPS – Centre for European Policy Studies

UE – União Europeia

EUA – Estados Unidos da América

EUROSTAT – European statistics

EUROLEX – Repositório documental da UE

*FEANTSA - European Federation of National Organisations Working With the Homeless*

HRW – Housing Rights Watch

INSEE - Instituto nacional de estatística e dos estudos económicos francês

NUTS - Nomenclaturas das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONG – Organização Não- Governamental

TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership

## Introdução

---

A presente dissertação foi desenvolvida no âmbito do curso de Mestrado em Crime, Diferença e Desigualdade do Departamento de Sociologia, no Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho. O tema *criminalização dos sem-abrigo na Europa* surgiu, na verdade, primeiramente numa das unidades curriculares do curso (justiça e reinserção social). Ao desenvolver o tema ao longo do segundo semestre do primeiro ano do Mestrado, percebi claramente o meu interesse pelo assunto, a relevância do tema e, não menos importante, a atualidade do mesmo. O meu interesse nunca se concentrou especificamente em estudar as experiências pessoais dos sem-abrigo, mas, em compreender todas as envolventes do problema. A minha vontade foi perceber a real dimensão da questão. Assim, optei por recolher informação de diferentes áreas das ciências sociais para poder obter uma visão mais alargada do problema e desta forma, desenvolvi uma reflexão crítica com produção teórica relevante que se traduz numa organização sistemática de diferentes tipos de informação.

Deste modo, defini como questão geral: O fenómeno da criminalização dos sem-abrigo é uma realidade atual europeia? E como problema teórico a seguinte questão: estará a Europa a passar por uma corrente semelhante à dos Estados Unidos da América no que diz respeito às políticas punitivas contra os sem-abrigo?

A questão anterior serviu, assim, para guiar todo o meu levantamento para a realização da seguinte dissertação. Tendo plena consciência de que esta questão é um macro problema, forçosamente foi necessário estabelecer limites, para tornar este trabalho exequível. Deste modo, segundo Quivy & Campenhoudt (1998), assumindo que o enquadramento mais ampliado se traduz na pobreza e na exclusão, limitei a análise às possíveis causas próximas do problema (pelo que a palavra “causa” deve ser entendida no seu sentido mais amplo, como “princípio da produção do fenómeno que exige uma explicação”). A causa é então formada “como «o que, de uma maneira ou de outra, pertence à constituição do fenómeno», ou por outras palavras, faz parte do processo por meio do qual o fenómeno é produzido” (Ladrière in Quivy & Campenhoudt, 1998, p.11). Assim, definindo esta questão como um problema de dimensão social e estrutural, esta dissertação procura dar a conhecer as principais questões relativas às sanções, punições, ao encarceramento, à criminalização de pessoas sem-abrigo; a avaliação do impacto do fenómeno do controlo social sobre o problema em análise e as correntes e contextos políticos que a Europa atravessou e atravessa, de forma a criar umnexo causal com a problemática da criminalização

dos sem-abrigo. Assim, o objeto de estudo define-se pela análise e “verificação” de medidas políticas punitivas europeias contra os sem-abrigo, particularmente em contextos urbanos.

A dissertação está dividida em quatro grandes blocos. O primeiro explica a metodologia adotada para a realização da investigação, o segundo (que corresponde ao capítulo I) apresenta o enquadramento teórico que impulsionou a investigação expondo correntes de pensamento sociológicos que teorizam a situação dos sem-abrigo, as suas causas, consequências e todas as envolventes das relações existentes entre sem-abrigo, marginalidades e criminalização. Os trajetos da pobreza, a sociologia do desvio, o controlo social e o neoliberalismo são aspetos que permitem esclarecer a forma como sociedades ocidentais lidam e encaram os sem-abrigo. O terceiro bloco (capítulo II) procura responder a dois dos objetivos definidos (enumerar e explicar políticas punitivas contra várias formas de pobreza e expor a situação atual da criminalização, controlo e vigilância dos sem-abrigo no contexto urbano europeu). Neste bloco, apontam-se todos os tipos de obstáculos à população sem-abrigo, sejam estes administrativos ou jurídicos. A situação da realidade portuguesa é apresentada com maior desenvolvimento e, em seguida, são expostos os casos dos restantes 15 países selecionados. O último bloco, que responde ao terceiro objetivo colocado (e por sua vez ao capítulo III), expõe a confrontação dos resultados relativos aos diferentes Estados-Membros.

Este trabalho poderá ser um contributo para o amplo conjunto de investigações centradas nas medidas políticas em torno de pessoas em situações de extrema pobreza, como é o caso dos sem-abrigo, não só na área da sociologia, mas também do direito, de ciências políticas, de serviço social, etc. O intuito desta investigação é expor situações atuais de precariedade no contexto da Europa que são passíveis de serem resolvidas, evitadas e/ou prevenidas pelos governos locais e nacionais. É ainda propósito desta investigação chamar a atenção para a importância dos direitos humanos.

## Metodologia

---

O motivo pelo qual decidi explorar o capítulo da metodologia antes do enquadramento teórico do trabalho foi para explicar a razão de ter prosseguido com um estudo exploratório com base em levantamento bibliográfico e documental e para permitir aos leitores a compreensão do modelo de análise em questão.

Estes dois procedimentos, o bibliográfico e o documental, são muito similares. O primeiro é baseado em referências bibliográficas como “artigos científicos, livros, páginas de internet” (Oliveira & Ferreira, 2014, p.94) com o principal objetivo de conhecer em profundidade um tema e/ou de descobrir respostas teóricas para o mesmo; o segundo diferencia-se do primeiro devido às fontes de pesquisa, de outra natureza, e que se baseiam nos jornais, revistas, relatórios oficiais, filmes, fotografias, etc. (Oliveira & Ferreira, 2014).

Segundo Lima e Miotto (2007) a pesquisa bibliográfica é normalmente utilizada quando não existem muitos trabalhos realizados sobre o tema. O facto destes procedimentos se basearem principalmente na leitura não significa que este método não implique uma organização e sequência lógica para o seu cumprimento. Salvador (citado por Lima & Miotto, 2007) expõe quatro fases características da pesquisa bibliográfica que necessitam de ser experienciadas pelo investigador: (1) *elaboração do projeto de pesquisa* (escolha do tema, formular o problema e elaborar uma estratégia que permita a busca de respostas às questões colocadas); (2) *investigação das soluções* (que se traduz na seleção e exploração dos documentos a serem estudados e na informação contida nos mesmos); (3) *análise explicativa de soluções* (análise do material recolhido na fase anterior, “construída pela capacidade crítica do investigador para explicar ou justificar os dados e/ou informações”); por fim, (4) *síntese integradora*, que representa o resultado final da pesquisa, a construção teórica (Lima e Miotto, 2007).

Este método implica um elevado grau de exigência no que respeita à leitura. Segundo Quivy & Campenhoudt (1998) “O principal objetivo da leitura é retirar dela ideias para o nosso próprio trabalho. Isto implica que o leitor seja capaz de fazer surgir essas ideias, de as compreender em profundidade e de as articular entre si de forma coerente” (p.57). É preciso salientar que devido ao peso e importância que a leitura possui neste método, é possível classificar vários tipos de leitura durante o processo contínuo do desenvolver desta investigação. São eles: “a leitura do reconhecimento do material bibliográfico” (p. 5), que consiste, num primeiro momento, numa leitura mais ligeira, dando início à procura de bases de dados, plataformas e locais onde se pode

encontrar material relevante para o tema; *a leitura exploratória*, que representa uma leitura rápida, de descoberta da terminologia a ser estudada, onde o investigador organiza e manuseia o seu material para certificar-se de que está perante informações que vão ao encontro dos seus objetivos; *a leitura seletiva*, em que se separa material não relevante do relevante e onde se entrecruza a informação com o objeto de pesquisa; *a leitura crítica*, onde se desenvolve a fase do estudo do material recolhido com o objetivo de resumir as informações contidas nos textos e obras consideradas “definitivas” (“momento de compreensão das afirmações” p. 5), e por fim, *a leitura interpretativa*, que se traduz no último momento, o mais importante e complexo, pois é desenvolvido um produto resultado do material científico e a interpretação feita pelo investigador com intuito de dar resposta às questões inicialmente colocadas.

### *Delimitação do estudo*

Após ter definido os procedimentos para a realização desta dissertação, foi necessário construir um *corpus* documental para delimitar o quadro teórico do estudo e foram consultadas organizações criadas em prol dos sem-abrigo, que estudam o fenómeno. Esta dissertação foi sustentada por informação e estudos do âmbito jurídico, desenvolvidos e disponibilizados pela FEANSTA, (de que fazem parte a *Housing Rights Watch* e o *European Observatory on Homelessness*) e pela *National Alliance to end Homelessness*.

Para além destas referências, foi necessário recorrer a dados estatísticos e legislativos sobre medidas nacionais de execução da UE, tratados e cartas fundamentais, como: Eurostat, a Base de dados Jurídico-Documentais do Instituto de gestão financeira e equipamentos da justiça de Portugal, a Euro-lex (acesso ao direito da União Europeia), o Jornal Oficial da EU, e os *websites* oficiais do Parlamento Europeu, Comissão Europeia e Comité das Regiões.

Para a pesquisa *online* de toda a documentação utilizada, as principais palavras-chave utilizadas foram: criminalização dos sem-abrigo, *homelessness in Europe*, *consequences of Neoliberalism*, *punishing the poor*, pobreza e exclusão social.

Visto que o continente europeu é o território e contexto alvo de estudo, urge clarificar que os pontos estudados nesta dissertação centram-se nos limites da Europa Ocidental de acordo com os critérios do sexto relatório sobre a coesão económica, social e territorial da Comissão Europeia (União Europeia [UE], 2014). Segundo esta delimitação geográfica fazem parte da Europa Ocidental (EU -15) os países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, e Suécia. À exceção da

Noruega (por ser o único deste grupo de países que não faz parte da UE 28), todos eles serão alvo de análise, acrescentando-se ainda a este estudo, dois Estado-Membros localizados geograficamente no centro da Europa, também membros da UE, a Hungria e a República Checa. Por serem países que possuem uma especial relevância no tema retratado por demonstrarem um exemplo de crescimento da marginalização dos sem-abrigo foram admitidos no estudo. A finalidade de os incluir é permitir que informação adquirida sobre estes dois territórios enriqueça a investigação e dê mais contributos para as conclusões sobre este tema (EU, 2014). Apesar do anunciado *Brexit, decisão resultante do* referendo do dia vinte e três de junho do ano corrente mas que até à data não produziu ainda efeitos - o Reino Unido continua a ser considerado membro da UE. Por ainda não se ter acionado o artigo 50º do tratado de Lisboa e por este processo poder demorar essencialmente dois anos, esta situação não afetou os critérios deste estudo.

Tal como referido anteriormente, este estudo debruçar-se-á sobre regiões metropolitanas dos países acima referidos, em que os dados apresentados serão na sua maioria referentes às capitais dos mesmos. Adotando a classificação desenvolvida pela Comissão Europeia em colaboração com a OCDE, por regiões metropolitanas compreende-se todas as zonas urbanas funcionais com mais de 250 000 habitantes numa aproximação de NUTS III (Nomenclaturas das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos). Por cidades entendem-se unidades administrativas locais em que mais de cinquenta por cento da população vive no centro urbano (EU, 2014). A escolha para direcionar o olhar do estudo sobre o contexto urbano é essencialmente devida à maior evidência da presença das políticas de segregação no planeamento urbano. Também, além de ser mais fácil o acesso aos dados estatísticos referentes a cidades ou a capitais (relacionados com o tema em questão, ou seja, em relação a políticas sancionadoras), existem muitas referências que comprovam que se registam mais pessoas a vivenciar situações de pobreza extrema ao ponto de ficarem desalojadas em contextos urbanos. Muitas cidades europeias com o passar dos anos, vêm nascer cada vez mais “fronteiras internas”, não só sob formas físicas evidentes, mas também ao abrigo de leis e regulamentos administrativos que promovem a exclusão ao imporem condições e limites de acessos a serviços e a outros direitos (International Council on Human Rights Policy [ICHRP], 2010). Segundo a revista *“Modes and Patterns of Social Control: Implications for Human Rights Policy”*, a adoção deste tipo de políticas reflete uma recusa ou falha em abordar os problemas persistentes das desigualdades e da pobreza, deslocando assim os riscos, em vez de atenuar os perigos que as pessoas mais vulneráveis enfrentam (ICHRP, 2010, p.28).

## *Objetivos*

Ao definir como objetivo geral a análise crítica do impacto e das consequências que o fenómeno da criminalização dos sem-abrigo possui no continente europeu e a possível influência das correntes punitivas dos Estados Unidos da América, o trabalho que agora se apresenta consiste numa análise contínua às abordagens e políticas face aos sem-abrigo.

Como objetivos específicos foram determinados:

- A enumeração das medidas penais adotadas de forma a retratar a realidade atual de algumas cidades urbanas europeias;

- O “mapeamento” de políticas penais europeias em vigor contra os sem-abrigo;

- Uma confrontação entre as correntes punitivas de raiz norte-americana e aquelas que se fazem sentir na Europa.

Compreender a evolução e expansão da vaga punitiva contra os sem-abrigo é crucial, bem como estudar as diferenças e semelhanças entre as várias nações. Por isso, a apresentação de possíveis soluções e recomendações políticas serão também expostas, de forma a demonstrar que são necessárias algumas mudanças nos sistemas sociais europeus. Os objetivos específicos baseiam-se essencialmente na compreensão da corrente punitiva do século XXI e de que forma é que esta criminalização e penalização dos sem-abrigo se molda nos grandes centros urbanos ocidentais de hoje.

## Capítulo I - Enquadramento teórico

---

O primeiro capítulo desta dissertação permite expor algumas das teorias mais importantes sobre a pobreza, marginalização e desvio e, também, para demonstrar todo o percurso teórico pelo qual passa o problema da criminalização dos sem-abrigo. O levantamento bibliográfico seguinte guia o problema e determina as várias áreas em que está patente, sendo estas: os sem-abrigo, a pobreza, a exclusão social, o controlo social, e o neoliberalismo.

### *1.1 Conceptualização: Quem são os sem-abrigo?*

Antes de expor toda a pesquisa que impulsionou o desenvolvimento desta dissertação, importa, antes de tudo, definir concretamente quem são os sem-abrigo a que faço referência, quais as pessoas que se vêm penalizadas pelas políticas punitivas europeias contemporâneas. Portugal é um dos países europeus sem definição oficial de “sem-abrigo” (Miguel, Ornelas, & Maroco, 2010) por isso, com base na denominação da FEANTSA, consideram-se sem-abrigo pessoas que não possuem um espaço e/ou laços com a comunidade onde se encontram. As pessoas que denominamos como sem-abrigo são indivíduos que não possuem habitação adequada, pernoitam em locais inapropriados e que não dispõem de condições para pagar uma habitação sem recorrerem a apoios sociais (Fernandes, 2006).

O grupo de coleção de dados da FEANTSA em colaboração com o Observatório Europeu dos Sem-abrigo criou uma tipologia europeia (*ETHOS*) de exclusão relacionada com a habitação, que serviu de base para demonstrar todos os limites em que as pessoas podem ser consideradas sem-abrigo. A tipologia fornece quatro categorias principais – (1) sem-abrigo, (2) sem alojamento, (3) habitação precária e (4) habitação inadequada - denominadas “categorias conceptuais” (ver anexo I). De seguida, a cada categoria conceptual correspondem “categorias operacionais” que definem as demais situações precárias em que as pessoas se encontram. Contudo, apesar desta categorização, irei considerar para este estudo apenas a primeira categoria, o grupo dos sem-abrigo.

Existem muitos fatores que podem conduzir as pessoas à miséria ao ponto de terem de dormir nas ruas, como questões estruturais como o desemprego, a inacessibilidade a habitações sustentáveis ou a empregos estáveis; fatores relacionados com quebras nas experiências sociais/relacionais como o rompimentos de laços familiares (divórcios, lutos, etc.), problemas de saúde, vivência de violência doméstica, abuso de estupefacientes, etc. e, por fim, também devido

a questões institucionais que, muitas vezes, pelas lacunas no processo de integração/acompanhamento dos utentes ou devido às desarticulações de serviços acabam por desencadear situações de “abandono”, de pessoas sem qualquer rumo, contribuindo assim para o aumento da população sem-abrigo. Importa por isso compreender a complexidade deste problema social e as diferentes formas que se apresenta.

Segundo Neale (1997) a forma como encaramos o nível de pobreza origina também diferentes tipos de respostas. No caso dos sem-abrigo, o olhar das pessoas sobre o fenómeno foi-se alterando e, por isso, foram surgindo novos termos para novos limites de “aceitação” da miséria. Em primeiro lugar, o estatuto de sem-abrigo era visto como resultados de fatores meramente individuais e com o passar do tempo começaram a se considerar fatores económicos e sociais. Termos como ser ou não ser “merecedor” de ajuda vieram à tona pois pessoas sem-abrigo vítimas de fatores estruturais eram vistas como pessoas dignas de receber ajuda e compaixão, ao contrário dos “vadios” que, por responsabilidade individual, se encontravam na miséria. No entanto, a conjuntura dos sem-abrigo não pode ser vista de uma forma tão estática e limitada. Existem muitos outros fatores e outras tantas circunstâncias diferentes que devem ser tidas em conta para além do peso da responsabilidade individual, como é o caso da idade dos indivíduos, da região em que vivem, da situação de emprego atual, da etnicidade, da estrutura familiar, da classe social, da situação matrimonial e da posse de alojamento estável (Burrows, 1997). No Reino Unido, num estudo realizado entre os anos 1993 e 2003, que analisou a dimensão/distribuição social da experiência dos sem-abrigo (*The social distribution of the homelessness experience*) apresentou resultados particulares. Segundo as conclusões, existe uma combinação de características com maiores probabilidades de desencadear um panorama de extrema pobreza. Desta forma, ser jovem, viver na região sudoeste do Reino Unido, viver num contexto urbano, ser divorciado ou separado, viver em habitações sociais e ser homem solteiro economicamente inativo, representam fatores de risco que podem aproximar mais as pessoas a uma realidade menos próspera (Burrows, p.1997).

Outro exemplo que pode ser tido em conta e que, mais uma vez, é referenciado como um problema no Reino Unido, são os problemas com hipotecas. Apesar de não ser uma condição tão evidente, a partir de 1980, com a criação de facilidades na aquisição de propriedades privadas em termos fiscais e económicos, possuir uma casa poderia torna-se um grave problema. Pois, como explica Janet Ford (1997), adquirir uma propriedade era relativamente fácil, mas mantê-la muito mais difícil. As dificuldades dos proprietários começavam e centravam-se nos atrasos com

os pagamentos ou em conseguir pagar adiantamentos, viver permanentemente com pagamentos em atraso (mesmo depois de ter pago algumas prestações) ou, simplesmente, possuir obstáculos no pagamento das prestações com a acumulação das restantes despesas. Assim, é legítimo associar o aumento das prestações e rendas em atraso, os despejos e, conseqüentemente, a falta de abrigo, às questões das políticas do funcionamento do mercado de habitação (Ford, p.88).

Nos EUA, os casos dos ex-reclusos são outro exemplo de quadros muito complexos. Ao saírem em liberdade os indivíduos possuem sérios entraves, sofrem graves problemas devido ao estigma social e têm muito pouco dinheiro para conseguirem adquirir uma habitação. Segundo Carlisle (2003) denotam-se muitas falhas nos programas de reintegração dos ex-reclusos porque, apesar de existirem locais para os acolher logo após a saída da prisão, estes abrigos não proporcionam um ambiente adequado para o início de uma nova vida. Estes dormitórios garantem apenas as condições mínimas e básicas (a curto prazo) e são, muitas vezes, rejeitadas pelos ex-prisioneiros devido às suas condições insalubres e de violência. Este tipo de condições consideradas pelos indivíduos “piores do que a própria prisão” (Carlisle, p.127) relatadas por ex-presidiários revelam ambientes de muita tensão e violência e ainda de grave risco para a saúde, devido à falta de higienização dos espaços comuns que, com o abuso do consumo de drogas e de álcool, nunca estão “livres de agulhas e vômitos” (Carlisle, p.127). Posto isto, muitas pessoas se recusam a permanecer num local com estas condições e instalam-se nas ruas. É crítico saber que a última “casa” de alguns sem-abrigo foram as paredes da sua cela. As pessoas que saem de instituições (prisões, hospitais, internatos, etc.) necessitam de apoio e suporte, especialmente no que diz respeito a boas condições de alojamento de forma a permitir que se construam oportunidades de (re) inclusão na sociedade (Burrows, 1997).

Para além de todas estas circunstâncias, existe ainda uma outra questão que se traduz nos graves problemas de saúde dos sem-abrigo. Em comparação com a população em geral, Bines (1994) afirma que as pessoas em alojamentos temporários e os sem-abrigo sofrem duas vezes mais de problemas crónicos de respiração, de feridas, úlceras na pele e outros tipos de problemas de pele, de problemas musculares, de falta de vista, de problemas digestivos, de problemas de cabeça, e de problemas mentais. É preciso evidenciar que a condição de sem-abrigo não é a causa do desenvolvimento de problemas mentais. Contudo, ambos poderão estar relacionados, pois, problemas do foro mental poderão ser considerados conseqüências devido a um acumular de dificuldades vivenciadas e de um estilo de vida muito marcado pela ansiedade e pelo *stress*. Muitas pessoas sem-abrigo que narraram sofrer de depressão, ansiedade ou nervos teriam também um

passado de internamento psiquiátrico (Bines, 1997). Quanto aos problemas de perda de consciência, estes apresentam um registo igualmente muito mais elevado na população sem-abrigo.

Como é possível observar, pessoas desalojadas podem ser quaisquer pessoas vítimas de uma série de acontecimentos e conjunturas menos favoráveis que não foram resolvidas, ou atendidas a tempo e que os levaram aos extremos da pobreza. Apesar de alguns fatores parecerem axiomáticos, não existe nenhuma receita com um conjunto de características que leve, efetivamente, as pessoas a tornarem-se sem abrigo. O leque de fragilidades que os indivíduos podem vivenciar é muito vasto e pode ser completamente diferente de pessoa para pessoa, de lugar para lugar. Sejam obstáculos a nível de alojamento, de ajuda médica, de cuidados pessoais, de competências de sobrevivência básica, de ajuda financeira ou social, as experiências vividas e a complexidade e gravidade dos problemas serão sempre divergentes. Assim, constata-se que tendo em conta as diferentes características culturais, económicas, sociais, etc. dos diferentes países em análise, podem variar as características que levam os indivíduos a experienciar a mendicidade.

### *1.2 Trajetos da pobreza*

Ao definir a pobreza e a exclusão como enquadramento geral desta investigação, importa dar relevo a autores importantes deste quadro teórico como é o caso de Serge Paugam. O tema da desqualificação social torna-se claro quando refletimos sobre a problemática dos sem-abrigo, remetendo-nos para “a lógica da designação, da etiquetagem e dos seus efeitos no plano identitário” (Paugam, 2006, p.30).

Para explicar a reprodução da pobreza evidenciam-se duas teorias sociológicas que, de diferentes formas, retratam os “comportamentos julgados característicos dos pobres”: “a tese da cultura da pobreza” e “a tese contrária”, a estrutural, que direciona o seu olhar para as causas externas (Paugam, 2006, p.26). A primeira, segundo o ponto de vista do antropólogo Oscar Lewis (in Paugam, 2006), define a cultura da pobreza não apenas como uma absorção de sentimentos de angústia pelos pobres face ao estrato social em que se encontram, mas também uma tendência de perpetuação do sentimento de incapacidade de superação e sucesso, que passa de geração em geração devido aos efeitos que tem sobre os seus descendentes. Esta teoria acredita que esta “subcultura dos pobres” apresenta características positivas ao desenvolver capacidades de defesa e de racionalização. A segunda contradiz a tese anterior contestando a justificação dada através

dos aspetos internos, por “deficiências individuais transmitidas de geração em geração” (Paugam, 2006, p.27). A tese estrutural afirma que a explicação defendida por Lewis é o resultado das consequências do estado lamentável que se tornou o acesso das classes menos favorecidas aos sistemas de organização económica, social e laboral e do peso do estigma que suportam. Anthony Leeds (in Paugam 2006) ao defender esta teoria, sugere que sejam tomadas “em consideração os constrangimentos estruturais que pesam sobre o meio social dos pobres e que lhes escapam totalmente ou quase” (Paugam, 2006,p.27).

Os “novos” problemas das sociedades modernas como os empregos instáveis, as vagas de desemprego, os rompimentos matrimoniais e o declínio dos laços sociais dão lugar a uma “nova pobreza”. Paugam apresenta três diferentes fases do processo de desqualificação social: a *fragilidade*, a *dependência* e a *rutura*, porém, foco apenas o último pois assumo que é na fase de “acumulação de fracassos” em que os sem-abrigo se encontram - um estado fortemente marginalizado.

Segundo Paugam, os marginais podem vivenciar dois cenários, o da *marginalidade conjurada* que se traduz no desejo de ultrapassar os problemas e tornar-se um cidadão ativo e/ou reintegrar-se na sociedade (se for o caso) através da passagem para um estatuto social mais favorável e o da *marginalidade organizada* que passa por um processo de aceitação ou acomodação a uma situação muito precária e de resistência “simbólica” face à estigmatização. Segundo o autor, algumas pessoas nesta situação conseguem encontrar alguma “paz” com o cumprimento de pequenos afazeres como por exemplo a pesca, reparações, etc.

“A última fase da desqualificação é a estigmatização, pois, aos olhos dos outros, o indivíduo «à margem» torna-se muito rapidamente um incapaz, um vadio. Este atributo, veiculado pela opinião comum, implica um descrédito muito forte que não deixa praticamente nenhuma perspectiva de progresso.” (Paugam, 2006, p.105)

A *marginalidade conjurada* é a forma mais positiva desta “classificação”. As pessoas que se encontram neste processo procuram ajuda, principalmente através de assistência social (que vai ao encontro de um estatuto imediatamente superior). Aqui, o indivíduo experiencia a consciencialização de que é necessário passar por um processo de alteração de comportamentos no que diz respeito, por exemplo, à aparência no sentido de conseguir arranjar emprego, pois os problemas financeiros são neste caso, geralmente, o motivo pelo qual são considerados marginais.

Quanto à *marginalidade organizada*, por se traduzir na rejeição ao trabalho assalariado ou a um estatuto social superior, as pessoas enfrentam problemas de habitação que as fazem procurar abrigo em locais clandestinos e muitas vezes insalubres que pouco contribuem para a sua reintegração na sociedade. No entanto, mesmo num ciclo de acumulação de problemas, denota-se que este grupo tenta resistir ao estigma e procurar equilíbrio (Paugam, 2006).

O estigma é um grave problema no cenário da pobreza e trás repercussões muito negativas quando é reconhecido por toda uma sociedade. Este dá origem a uma mudança de comportamentos dos rotulados e dos que rotulam, como veremos mais adiante.

Quando nos debruçamos sobre a criminalização dos sem-abrigo, pensamos na punição de determinados comportamentos marginais, ou nas injustiças perante os mais pobres. Este pensamento encaminha-me diretamente para as reflexões de Loic Wacquant. *Punishing the poor* (punir os pobres) é uma obra que reflete sobre os efeitos das políticas neoliberais nas classes mais baixas da estrutura social nas sociedades modernas. Estas questões são importantíssimas e vão ao encontro de temáticas como o fenómeno do encarceramento em massa e a (in)segurança social.

Ao longo da obra a ascensão do neoliberalismo traduz-se no principal “problema” responsável pelo fenómeno da evolução do encarceramento. O autor faz uma crítica a este projeto ideológico que se define pela submissão ao mercado livre, pela enfatização da responsabilidade individual, pelo reforço das políticas de aplicação da lei (sobretudo sobre delinquentes e sobre pessoas à margem da nova ordem económica e moral), pelo capitalismo e pela flexibilidade das recompensas laborais. Com estes ideais este projeto espera combater o crime e as desordens urbanas acreditando numa verdadeira capacidade de recuperação ou de renovação duradoura do Estado em orientações particulares. A proliferação de leis, o aumento de um desejo insaciável de inovações tecnológicas (de controlo/ vigilância), o discurso dramático sobre insegurança e sobre a guerra ao crime (“*war on crime*”), e o “abandono” de políticas de reabilitação no que concerne às prisões, leva necessariamente ao aumento do controlo exercido pelas forças de segurança, à aceleração dos procedimentos judiciais e consequentemente, à multiplicação da quantidade de prisioneiros (Wacquant, 2009, p.2).

Estas pessoas passam a estar em maior evidência (“no espaço público”) e percebidas como indesejáveis perante a sociedade em geral pois, como Wacquant refere, representam “a encarnação viva e ameaçadora da insegurança social generalizada” (Wacquant, 2009, p.4). O que

se traduz é uma presença frequente de estado penal severo visto como uma necessidade, como um “reflexo vital de auto-defesa” (Wacquant, 2009, p.2).

*“It is a regime that one may call «liberal-paternalist», insofar as it is liberal and permissive at the top, with regard to corporations and the upper class, and paternalist and authoritarian at the bottom, towards those who find themselves caught between the restructuring of employment and the ebbing of social protection or its conversion into an instrument of surveillance and discipline”* (Wacquant, 2009, p. 8).

Apesar do arranque do neoliberalismo ter sido nos finais da década de 60 e inícios da década de 70, como veremos mais adiante na análise da obra *A brief history of Neoliberalism* de David Havey, foi entre os anos de 1975 e 1995 que os Estados Unidos começaram a implementar estas medidas políticas de expansão de pobreza e que se propagaram entre continentes. É possível falar não só de novas formas de crime e de punição no continente europeu, mas também de novas governações de instabilidade e inseguranças sociais. O que acaba por acontecer na realidade é que os pobres beneficiários de assistência social, ou a população encarcerada acabam por cair num problema em comum: passam a ser considerados “moralmente deficientes” até prova (visível) do contrário. Wacquant explica que é por isso que os neoliberalistas defendem que os comportamentos destas pessoas devem ser vigiados pela imposição rígida de protocolos, cuja violação pode originar uma exposição a uma dupla severa disciplina e, se necessário, serão alvo de sanções que poderão resultar numa extensa segregação ou, segundo as palavras de Wacquant, numa morte social. Sendo assim, os sistemas de proteção social e a justiça criminal passam a ser motivados pela mesma “filosofia” que sublinha a responsabilidade individual como causa de todos os problemas sociais (Wacquant, 2009).

Derivadas desta vaga ideológica, surgem novas categorizações e novos “subprodutos” sociais de carácter racista como é o exemplo de “*sauvageons*” (selvagens) em francês (Wacquant, 2009, p.31), que se traduzem em insultos raciais para caracterizar determinadas comunidades à margem e que em determinados países (como é o exemplo da França, da Inglaterra e da Holanda) são usados para justificar a reabertura de centros de detenções juvenis (mesmo havendo estudos que apontam as demais consequências). A propagação do neoliberalismo pelo mundo empilha cenários de marginalização e aumenta o fosso das desigualdades sociais, dando oportunidade

apenas às elites de continuar a crescer económica e socialmente. Voltaremos mais adiante a aprofundar as questões do neoliberalismo e das suas consequências.

Através Martine Xiberras, com a obra *Teorias da exclusão*, é possível obter uma compreensão geral do fenómeno e, de certa forma, alargada. Em seguida tratar-se-á de questões de marginalização, das teorias da sociologia clássica (que podem explicar parte da realidade dos sem-abrigo em contexto europeu, pois, apesar de clássicas, já traçavam as formas de marginalidade dos dias de hoje) e das teorias sociológicas do desvio (que se caracterizam como conhecimentos chave e essenciais para o enquadramento do tema da dissertação neste mestrado).

“Porque os excluídos não são simplesmente rejeitados fisicamente (racismo), geograficamente (gueto) ou materialmente (pobreza). Eles não são simplesmente excluídos das riquezas materiais, isto é, do mercado e da sua troca. Os excluídos são-no também das riquezas espirituais: os seus valores têm falta de reconhecimento e estão ausentes ou banidos do universo simbólico.” (Xiberras, 1993, p.18)

Em torno da problemática dos sem-abrigo estão patentes várias formas de exclusão e marginalização a que Xiberras (1993) chama de “acumulação das deficiências” (p.27). A autora expõe de forma clara todos os limites e formas possíveis de exclusão na sociedade: na esfera laboral (desemprego/ incapacidade de participar no mercado de consumo), na esfera educativa (insucessos escolares) e na esfera familiar/ privada (não aquisição de independência, não formação de família). Deixa bem assente que o fracasso numa dessas áreas não leva necessariamente à exclusão mas “multiplica a má sorte noutras esferas por proximidade” (Xiberras, 1993, p.31). O que se compreende é que no caso dos sem-abrigo dá-se uma acumulação de vários tipos de ruturas na sociedade contemporânea (rutura social, institucional, mercantil, psicológica etc.).

Émile Durkheim (in Xiberras, 1993) apresenta a noção de *densidade moral* que se torna também relevante aquando da análise das sociedades da modernidade. Para o sociólogo francês, a *densidade moral* consiste na “coesão que existe à volta dos valores, interditos ou imperativos sagrados, que liga os indivíduos ao todo social” e quando se verifica a diminuição desta densidade a anomia toma lugar. Durkheim (in Xiberras, 1993) define a noção de anomia como a decomposição dos valores e a ausência de referências (no plano das representações) e como decomposição do tecido de relações sociais (no plano das relações humanas). Desta forma, para

o autor, a anomia indica uma “não adesão” aos valores ou à desafeição dos mesmos (Xiberras, 1993). Ora, como já previa Durkheim (quando refletia sobre as sociedades modernas), é principalmente no plano das relações humanas que se denota uma anomia no cenário atual europeu, assistindo-se a uma decomposição de valores (como por exemplo a solidariedade). É a um cenário de crise de valores na Europa a que pretendo dar relevância ou, como nas palavras de Durkheim, ao “ (...) aparecimento de traços patológicos nas sociedades da modernidade...” (Xiberras, 1993, p.50).

Como justificar que tantas pessoas se encontrem em situações tão precárias e mediócras? Como compreender as profundas falhas de solidariedade entre os homens contemporâneos?

Georg Simmel, sociólogo alemão nascido em 1858, vai de certa forma ao encontro das características da sociedade atual ocidental quando reflete sobre o cosmopolitismo. O autor fala em “adaptações” do homem urbano no que diz respeito à “redefinição das suas modalidades de relação com o outro” (Xiberras, 1993, p. 72) que curiosamente, colidem com as atitudes do homem urbano de hoje. Simmel fala em *indiferença ou atitude insensível* que dá origem a um desapego/incapacidade de reação face às coisas ou às pessoas; *cálculo e abstração* afirmando que os que vivem na cidade tornam-se puramente racionais, agindo sempre consoante o seu intelecto e não com o “coração”, calculando “tudo e com todos”; *liberdade e singularidade* em que destaca a forma como os cidadãos recorrem ao uso da liberdade para a “exacerbação das suas diferenças” através de “excentricidades, estravagâncias, caprichos (...)”; e *hostilidade e exclusão* que pode verificar-se como resultado da indiferença e desinteresse que consequentemente origina sentimentos de repulsa e ódio (Xiberras, 1993, p.73).

### 1.3 Sociologia do Desvio

É determinante enveredar pela sociologia do desvio no âmbito deste tema não só por serem conhecimentos soberanos para quem se especializa na área do crime, diferença e desigualdade mas, também, porque nos ajudam a explicar as vagas de marginalização e segregação na sociedade contemporânea que nos ajudarão a compreender, o contexto em torno do fenómeno da criminalização dos sem-abrigo.

Retomando o conceito de *densidade moral* de Durkheim e a reflexão de que, com a sua fragmentação, surgem as ditas “patologias da sociedade moderna” que se traduzem particularmente (segundo o autor) por vícios, criminalidade, desvio, anomia e marginalidade, irei concentrar-me em alguns pontos que dizem respeito às abordagens da Escola de Chicago (que

perspetiva o desvio mais como uma extensão material) e do interacionismo simbólico (que teoriza de forma mais aberta o desvio)\_(Xiberras, 1993, p.97).

Saliento a Escola de Chicago porque, tal como esta investigação, direciona o seu olhar sobre o contexto urbano e por analisar os processos “naturais” da cidade. Segundo esta teoria, o tecido urbano dispõe de determinadas características como a *mobilidade, a densidade (social e espacial) e a assimilação/segregação* responsáveis pela organização do todo (urbano) mas que, conseqüentemente, também se traduzem em aspetos desencadeadores de desordem. Dando o exemplo da assimilação que diretamente se assume como um fator de desorganização, pode eventualmente fomentar “formas de organização, de constelações específicas (...) que na base de uma língua ou de uma cultura comum como, por exemplo, as colónias de migrantes (...) (Xiberras, 1993, p.103).

“ (...) No estado natural, a mistura do tecido urbano provoca a desintegração de certos grupos, enquanto outros então em formação. A vida coletiva aparece, pois, simultaneamente, concentrada e dispersa, suspensa e em desaceleração, ofegante e ferida. Daí resultam os seguintes problemas sociais: criminalidade (...), vagabundagem, acampamentos, sociedades efémeras, *gangs*, grupos em vias de definição, guetos, seres desequilibrados e perdidos.” (Halbwachs, 1932 in Xiberras, 1993, p.112)

Ao retratar as formas de exclusão, a abordagem do interacionismo simbólico de Pierre Bourdieu não poderia deixar de ser considerada . O interacionismo simbólico torna-se importante para a reflexão da problemática em questão porque salienta que o crime e a delinquência não são os únicos fatores alvos de desaprovação da sociedade, mas defende que existe ainda toda uma panóplia de comportamentos sociais ditos “reprováveis”. Os interacionistas estudam as relações sociais que convergem para o desvio, sendo que esta noção vai sendo construída lentamente ao longo de vários acontecimentos e atividades por inúmeros agentes com aproximações diferentes (Xiberras, 1993, p.116). Denota-se ainda, por parte dos teóricos da etiquetagem social, a existência de uma preocupação relacionada com o facto de a população não cessar em criar novos atos reprováveis e passíveis de classificar como “categorias de desvio” (Xiberras, 1993, p.115), aumentando assim a possibilidade de determinadas pessoas nutrirem mais preconceitos e aversões para com as categorias “desviantes”. Nesta perspetiva, introduz-se o termo *outsider* que poderá caracterizar muito bem os sem-abrigo num plano representativo. Um *outsider* define-se como “estranho” face a um grupo ou aquele que contraria as normas. No entanto, esta noção abarca dois sentidos pois um *outsider* também pode representar aquele que é “estranho ao grupo

dos desviantes” (Xiberras, 1993,p.118). O que é relevante para este estudo é concretamente demonstrar a variabilidade do desvio. Howard Becker comprova isso, quando afirma que dificilmente existe um conjunto de normas reconhecidas por todos, sugerindo “uma perspectiva inversa do desvio, que não é mais uma qualidade do ato cometido, ou do seu autor, mas uma consequência provocada pela reação dos outros: um atributo, ou um estigma segundo Goffman” (in Xiberras, 1993, p.119).

Aproveitando a deixa, Erving Goffman por sua vez dá relevo a um dos grandes problemas que atravessam os sem-abrigo: a estigmatização. O estigma, tal como o desvio, ganha forma de “descrédito puro”, pois mediante o olhar da sociedade é iniciado ou não o processo de estigmatização dependendo se o estigma é conhecido e notado pela população, contudo, uma pessoa não é “desacreditável” se conservar o atributo oculto. Mediante o olhar do indivíduo estigmatizado, se o estigma for reconhecido passa a ser desacreditado e sente-se igualmente depreciado. Além disto, Goffman refere a tendência usual que as pessoas estigmatizadas possuem em agrupar-se “até à forma de comunidades” dando origem a uma “armadura ecológica” que resultará num processo organizado com o resto do mundo, fazendo-se representados por comissões e organizações que tratarão de realizar uma “ação de *lobbying*” para defender os seus interesses e convencer a população a aplicar diferentes termos (menos estigmatizantes).

#### *1.4 Controlo social*

Proponho que nos debrucemos sobre a análise de algumas questões a que David Garland chama de “importantes mudanças” sociais. Garland desenvolveu o seu trabalho sobre os Estados Unidos e a Inglaterra nos passados 40 anos e enumerou as seguintes alterações que surgiram nas sociedades modernas: o “declínio de ideal reabilitativo”, a “re-emergência de sanções punitivas e de justiça”, “alterações na entoação de políticas criminais”, “o retorno das vítimas”, “a política e o novo populismo”, “a reinvenção da prisão”, a “transformação de pensamentos criminológicos”, a “expansão das infraestruturas para a prevenção do crime e para a segurança da comunidade”, a “sociedade civil e a comercialização do controlo do crime”, as “novas formas de práticas laborais” e um “sentimento permanente de crise” (Garland, 2001). Apesar de todas estas mudanças demonstrarem importantes aspetos da sociedade atual, irei debruçar-me sobre quatro.

Importa salientar em primeiro lugar o “declínio de ideal reabilitativo” (em contexto prisional) que se traduz numa transformação bastante negativa. A ênfase que era dada a reabilitação como

“ideologia de liderança” é substituída por outros objetivos penais como a gestão do risco e a retribuição, deixando transparecer que as sentenças atribuídas às pessoas não se moldam mais por preocupações correcionais. Apesar de existirem programas reabilitativos nas prisões, todos eles se concentram principalmente nos grupos considerados de “elevado risco” como agressores sexuais, toxicod dependentes e criminosos violentos (Garland, 2001, p. 8). Segundo Garland, quando em 1970 começaram a surgir estes indícios de afastamento do ideal reabilitativo, começou-se a desvendar, todo um novo tecido de pressupostos, “valores” e práticas pelos quais o novo sistema penal se iria reger.

O ponto seguinte é “a política e o novo populismo” que explica uma tendência moderna curiosa e infeliz. O que Garland pretende explicar com esta característica é o facto de, em comparação com o passado, a política do crime passar de um assunto de profissionais e especialistas para um tema de destaque de “competição eleitoral”. Esta corrente populista reivindica a autoridade do povo, do senso comum, em detrimento dos profissionais da área e isto dá-se pelo impacto dado às novas iniciativas enunciadas em cenários e campanhas políticas americanas e inglesas (em convenções dos partidos dos Estados Unidos e Britânicos, nas entrevistas televisivas etc.) como é o caso de declarações como: “A prisão funciona”, “a verdade nas sentenças”, “tempo de adulto para crime de adulto”, “tolerância Zero” e “*Three-strikes and you’re out*”. Os políticos captam as pessoas na exacerbação das questões de segurança (que como se sabe são questões do interesse da maioria) mas com declarações baseadas no senso comum. A voz dominante da política do crime já não corresponde aos estudos dos especialistas, mas sim às vítimas com medo e da população ansiosa (Garland, 2001, p.13). Este fator constitui uma forte reversão do processo histórico através do qual o poder de punir foi em grande parte sempre delegado a profissionais, especialistas e administradores da área da justiça criminal.

A “Reinvenção da prisão” vem no seguimento da questão do populismo, pois remete-nos para a substituição de uma vaga de alternativas ao encarceramento, para o ideal de “a prisão funciona” e portanto, na exaltação da população encarcerada. Nas últimas décadas do século vinte, segundo o autor, eram feitos muitos esforços governamentais no sentido de criar e empregar alternativas ao aprisionamento que fizeram transparecer uma época de mudança secular longe do encarceramento e com maiores inclinações para outros tipo de penalidade como sanções monetárias, liberdades condicionais e várias formas de prevenção e supervisão da comunidade. Nos últimos 20 anos deu-se uma reviravolta, primeiro no Estados Unidos e mais tarde no Reino Unido, e a prisão passa a ser vista como um “pilar” indispensável da ordem social contemporânea.

Por fim, o último aspeto que pretendo realçar é a “transformação de pensamentos criminológicos”. Como vimos anteriormente, o período pós-guerra era composto por concepções criminológicas vindas na sua maioria de teorias sociológicas do desvio como as teorias da rotulagem, as teorias das subculturas, a anomia e a privação relativa. A criminalidade era vista como resultado de carências sociais, de pessoas e de famílias pouco ou nada integradas devido a injustiças sociais. Se se pudesse assinalar um tema central seria a privação social e mais tarde, a privação relativa (Garland, 2001, p.15). A delinquência era resultado da privação de educação ou de socialização familiar, da falta de oportunidade laborais ou da falha de tratamento para alguma doença ou vício. As soluções para a criminalidade assentavam sobre tratamentos correccionais individualizados, suporte e supervisão das famílias e em reformas sociais para a promoção do bem-estar social nomeadamente na educação e na criação de emprego. Desde a década de 70, que a sociedade começa a estar perante um outro tipo de pensamento criminológico orientado para as teorias do controlo social, em que, a delinquência já não é resultado de privações mas de um conjunto de falta de controlo. Os novos temas dominantes da criminologia contemporânea são: o controlo social e o autocontrolo. O homem é visto como um ser fortemente atraído para a conduta antissocial e criminosa a menos que esteja sobre controlos sólidos e eficazes. A ideia de ver o crime como um sinal de incapacidade de integração e de olhar para o estado como uma alavanca de assistência às pessoas vítimas de privação social (seja económica, social ou psicológica) é enterrada e esquecida. Segundo o autor, as teorias criminológicas de hoje sublinham ideias como: a escolha racional, o crime como uma atividade normal, o crime como uma oportunidade e a importância da prevenção situacional do crime que acaba por ser uma das maiores fontes de criação de novas medidas (punitivas) nas passadas duas décadas (Garland, 2001,p.16). A alteração da visão do crime faz com que hoje a polícia deixe de ser responsável por responder ao serviço público de forma a reduzir o medo e impondo a ordem para passar a ser uma força constante de combate ao crime.

A obra a *Cultura do controlo* de David Garland mostra que os ideais criminológicos mudaram e, permite, de certo modo, uma melhor compreensão da criminalização dos sem-abrigo. Ao desistir de medidas reabilitativas na prisão (e fora dela), o indivíduo marginalizado sente-se abandonado pela sua própria nação quando, muitas vezes, é prejudicado e passa pelo processo de privação devido a medidas do seu próprio Estado. Quando os políticos conquistam o povo através de ideais sem qualquer base científica, contribuem para realidades distorcidas em que o pobre é visto como indesejado, criminoso e vadio; quando a responsabilidade individual é sempre o motivo e a prisão

remédio para todos os males, algo sério se passa. A reconfiguração atual do controlo da criminalidade está intimamente ligada à reestruturação de outras dimensões sociais e económicas das sociedades modernas. Garland afirma que estamos perante dois problemas históricos que precisam de ser explicados: o primeiro é explicar porque perdeu o sistema penal o seu domínio de prática institucional e o segundo é compreender como é que as medidas e práticas penais tomaram estas dimensões? (Garland, 2001, p. 54).

Retomemos o Neoliberalismo. As questões neoliberais não têm forma de escapar ao enquadramento teórico desta dissertação ou na verdade a toda a sua composição. O neoliberalismo é quase como um painel de fundo que pode não ser encarado como um elemento de destaque no estudo, contudo, abrange todos os elementos compostos no quadro. Vejamos os seus pressupostos e a forte relação que possui com o objeto de estudo.

David Harvey é um dos autores que expõe e desconstrói a ideologia neoliberal de uma forma muito prática. Segundo o autor, o neoliberalismo propõe que o bem-estar do ser humano pode ser gozado na sua totalidade, através de liberdades empresariais e individuais, amarradas a um quadro institucional caracterizado por fortes direitos privados de propriedades, mercados livres e de livre comércio. Para isto, o papel do Estado deve apenas criar e preservar uma estrutura apropriada para que este ideal se possa desenvolver. O Estado precisa de garantir não só a qualidade e integridade do dinheiro e o estabelecimento de sistemas que possam garantir a segurança dos direitos de propriedade privada (como organismos de defesa nacional como o exército e a polícia), mas também, de promover a criação de um acesso a todo o tipo de mercados (na área da educação, agricultura, segurança social, ambiente, etc.) Após a criação destes mercados a sua intervenção deve ser mínima. Cenários de privatizações, desregulamentação e de distanciamento do estado das mais diversas áreas de prestação de serviços sociais têm sido muito comuns (Harvey, 2007). Segundo o autor, estamos perante uma “destruição criativa” que envolve não só instituições e poderes tradicionais do Estado, mas também divisões de trabalho, de relações sociais, de qualidade de vida, de bem-estar e de pensamentos. Os valores do mercado são sobrepostos a tudo e o objetivo desta teoria é maximizar o bem-estar social através da participação das pessoas nos domínios do comércio (Harvey, 2007, p.3).

A rápida expansão intercontinental deste ideal político é surpreendente e muitas vezes incompreensível, mas se nos focarmos nos valores com que o neoliberalismo se expôs ao mundo, mais facilmente compreenderemos a sua difusão. Os ideais de “propaganda” neoliberais concentraram-se na liberdade individual (um termo que esteve sempre muito preso à tradição

americana) e na dignidade humana que estiveram indefinidamente ameaçados sob regimes comunistas, fascistas, e ditatoriais. Estes dois valores são, sem dúvidas, valores com muito peso, atraentes e poderosos por natureza. Nos finais da década de 60, quando o liberalismo começa a enfraquecer a e a produzir desemprego e inflação em vez de crescimento económico, o neoliberalismo surge como “salvação”, como o início de um novo projeto para alcançar a restauração dos poderes de classes ou melhor, reconstrução do poder económico das elites. (Harvey, 2007, p.17). Harvey sugere que se possa fazer duas interpretações do projeto neoliberal: uma teoria utópica para a reorganização do capital internacional, ou como um projeto político para reestabelecer as condições da acumulação de capitais e do poder económico das elites.

Do ponto de vista de Wacquant o neoliberalismo teve péssimas repercussões e levou conseqüentemente a uma reconstrução da autoridade pública. O autor afirma que em todos os países onde o projeto neoliberal se expandiu e introduziu a submissão ao mercado livre foi possível observar um aumento considerável no número de pessoas encarceradas, enquanto o Estado passava a depender cada vez mais da polícia e das instituições penais para conter os “distúrbios” produzidos pelo surgimento de desemprego, do trabalho assalariado precário e da falta de proteção social (Wacquant, 2001, p.404). Nos Estados Unidos, o Estado Social foi enfraquecido devido aos cortes orçamentais, ao contrário dos gastos militares que têm, por sua vez, registado um aumento explosivo. Em suma, no dito “país da liberdade”, a criação do Estado penal opera de acordo com duas linhas orientadoras: a primeira consiste na reorganização dos serviços sociais, para que se torne um instrumento de controlo e vigilância para a construção de uma nova economia e “ordem moral” e a segunda subsiste no enorme recurso sistemático ao encarceramento.

Relativamente à reorganização dos serviços sociais o que acontece regularmente é que os beneficiários ou os inscritos nos programas sofrem uma determinada pressão, pois são obrigados a aceitar qualquer oferta de emprego que surja ou atividade que lhe seja atribuída, independentemente das condições de trabalho ou de salário, sujeitos a abandonar o direito à assistência. Wacquant afirma que estes programas podem na melhor das opções diminuir dependências de trabalhos “à margem do mercado de trabalho” ou de comércio ilegal, mas não deixam de ser um fracasso porque os programas espelham simplesmente uma fraca solução para resolver o problema de dependência (de assistência) dos americanos. Muitas pessoas recusam estas opções porque, ironicamente, determinadas ofertas de trabalho tornam-se caras e arriscadas. As ofertas são precárias, não fornecem coberturas médicas ou assistência de cuidados

para as crianças e são mal pagas. Nestas condições tornar-se complicado adquirir qualquer autonomia financeira (Wacquant, 2009). As reformas do Estado Social tratam os pobres como pessoas culturalmente similares aos criminosos por violarem a lei cívica de trabalho assalariado. O crescimento do encarceramento no território americano deveu-se inicialmente ao combate às drogas (*war on drugs*), com as perseguições aos pequenos traficantes e por sua vez, aos pobres consumidores de droga. Este fenómeno demarcou o início de uma vaga de encarceramento que se expandiu (até hoje) a uma “escala industrial” fazendo com que a política do *hiperencarceramento* estimulasse a expansão da criação de cadeias e prisões construídas por operadores privados (Wacquant, 2009, p.65). Segundo Wacquant estamos perante uma nova penologia que não visa reabilitar os criminosos (como vimos em Garland) mas sim para gerir “populações perigosas” através de gestão e controlo, armazenando-os isolados.

No entanto, como explica Harvey, a teoria neoliberal acredita mesmo assim poder combater a pobreza através do mercado e comércio livre. A verdade é que entre a teoria e a prática existem muitas incongruências. Na prática, a competição resulta muitas vezes num “oligopólio” que se caracteriza por uma estrutura de mercado onde se concentram apenas um pequeno número de empresas com um alto poder de mercado que acaba por “impedir” ou afastar outras empresas menos poderosas (Harvey, 2007, p.67). Portanto o princípio do sucesso individual, de que “cada um é responsável pelo seu bem-estar” (até nos domínios da saúde, educação, segurança social, etc.) torna-se um pouco contraditório tendo em conta que as oportunidades (de negócio) e os benefícios (empresariais, fiscais, etc.) que nunca são iguais para todos. Existirão sempre mais barreiras para uns do que para outros. O facto de o Estado diminuir cada vez mais o seu nível de atuação nos domínios acima referidos contribui claramente para aumento de uma população cada vez mais exposta ao empobrecimento. O neoliberalismo na Europa surgiu primeiramente impulsionado por Margaret Thatcher no Reino Unido, mas hoje está presente em todo o continente.

No capítulo que se segue veremos por que motivo alguns autores falam numa americanização da União Europeia não só pelas questões políticas mas, principalmente, pelas suas consequências e resultados nas políticas sociais e no funcionamento dos centros urbanos:

*“At the same time, there is increasing evidence that homeless people in Europe face punitive policies that restrain their ability to use urban spaces.”* (von Mahs, 2001, p.923)

No seguimento da exposição teórica anterior, passarei a descrever de que forma é que os sem-abrigo são afetados por medidas punitivas contemporâneas. O fenómeno da penalização na Europa está patente em diferentes âmbitos e é por isso necessário compreender a dimensão da ampliação destas políticas e perceber as consequências das mesmas.

*“No person should ever have to sleep rough, or be forced to carry out life-sustaining activities in public spaces (...) when people have no alternative, they should not be penalized or criminalized because they have nowhere to sleep, pass their time during the day, or cannot engage in active employment.” (FEANTSA, 2011)*

### *2.1 Criminalização, Controlo e Vigilância*

As medidas de controlo incorporadas nas leis civis e administrativas têm como “alvo” pessoas, estados ou comportamentos entendidos como problemas sociais. É muito importante determinar e compreender como é que determinadas medidas de controlo social são reforçadas e sobre quem o são, pois é preciso sempre ter em atenção que determinadas políticas têm diferentes significados e influências sobre grupos mais vulneráveis. Apesar de várias fontes retratarem um declínio da quantidade de leis que explicitam a criminalização dos sem-abrigo (como veremos mais adiante), não significa que uma série de medidas administrativas ou políticas adotadas não produzam o mesmo efeito. Segundo um ensaio da FEANSTA, nos fins da década de 60 e no início da década de 70, a maioria dos países da União Europeia descriminalizaram o “ser sem-abrigo”. A nível nacional, os países deixaram de considerar como crime esta realidade, mas uma nova tendência emergiu: o uso de regulações locais para localizar pessoas nas “margens” da sociedade, incluindo os sem-abrigo, forçando-os a dispersar das ruas das cidades (FEANSTA,2015).

Acreditar na premissa de que segregar e confinar pessoas rotuladas como perigosas torna a vida em sociedade mais segura começa a influenciar gravemente as políticas sociais dos países europeus e, por sua vez, a justiça criminal. Compreender o estado da justiça criminal é de extrema importância porque além de possuir um grande impacto na vida das pessoas, pode facilmente implicar graves consequências, influenciar e ainda enfraquecer políticas sociais que são essenciais e insubstituíveis (ICHRP,2010).

As principais disposições europeias registadas que nos remetem para o fenómeno da criminalização dos sem-abrigo são: a criminalização das suas atividades diárias nos espaços públicos (que vieram afetar gravemente as estratégias de sobrevivências destas pessoas); a criação de obstáculos administrativos ou jurídicos que permitiram dificultar o acesso destas pessoas a serviços sociais básicos e, por fim, o desejo de tornar o individuo sem-abrigo “invisível” ao ponto de se adotarem medidas de larga amplitude como os casos de deportações, encarceramentos, ou expulsões de determinados espaços ditos “públicos”).

A limitação do espaço público é um exemplo de estratégias de controlo social e urbano. Através de estratégias de planeamento urbano que têm como objetivo impedir que se faça uso de estruturas (como bancos de jardim e paragens de autocarro) para abrigos temporários torna-se muitas vezes motivo de sanção. Como vimos no enquadramento teórico em Garland e ao retratar o neoliberalismo (as ideias de risco e de perigo tomaram outras dimensões) e o pânico moral parece favorecer a imposição de sanções privativas de liberdade (ICHRP, 2010).

Apesar do comprometimento europeu relativamente ao desenvolvimento e criação de medidas e estratégias para o combate à pobreza e à exclusão (fazer com que pelo menos 20 milhões de pessoas saiam da situação de pobreza e exclusão em que se encontram até 2020) e com objetivos criados para erradicar o fenómeno dos sem-abrigo, a verdade é que as medidas sancionadoras continuam a ser detetadas em vários Estados-Membros e sob diferentes formas:

- Sob forma de operações policiais em contextos urbanos dirigidas a “elementos indesejáveis”;
- A nível local sob forma de multas sobre determinadas atividades como a mendicidade;
- A nível nacional com a criação de leis que declaram que ser sem-abrigo constitui um crime (como veremos mais a frente no caso da Hungria).

Estas políticas são claras oposições aos objetivos definidos pela estratégias da Europa 2020, que caminha para o alcance de progressos a nível da empregabilidade, dos acesso aos serviços básicos e aos serviços sociais e médicos, do acesso à habitação e do melhor uso dos fundos europeus para disponibilizar maior apoio à inclusão social e ao combate à discriminação. Segundo a FEANSTA (2015) as medidas punitivas referidas contradizem seriamente todos os fins desta estratégia.

Contudo, segundo a mesma organização europeia não-governamental, mais alarmantes são as medidas que aparentemente em nada estão relacionadas com os sem-abrigo mas que permitem, efetivamente, aos policias e empresas de segurança privada gozar do poder para retirar

pessoas do espaço público, confiscar ou destruir os seus pertences e, ainda, proibir pessoas de acampar ou dormir em espaços ao ar livre, de estarem deitados sobre bancos de jardim ou de mexerem em lixos. A verdade é que o único motivo que poderá obrigar as pessoas a praticarem este tipo de atividade é por pura necessidade.

Banir a mendicidade tem sido uma das formas que alguns Estado-Membros encontraram para “resolver” o problema associado à pobreza e aos sem-abrigo. Com isto, pode considerar-se o “início” de uma criminalização contra estes indivíduos. Seja a nível nacional, local ou regional, as políticas adotadas no sentido de criminalizar os sem-abrigo são causadas por vários motivos. Apesar da condição máxima ser “reduzir a visibilidade desta população nos espaços urbanos”, infelizmente políticos, donos e responsáveis de estabelecimentos e até residentes contribuem também para a adoção destas medidas quando demonstram a sua frustração sobre os sem-abrigo, pelo facto de afirmarem que estes põem em risco a segurança das ruas das “suas cidades”. As principais estratégias de criminalização concentram-se sobretudo em:

- Formar legislação que propõe que seja ilegal dormir, sentar ou guardar pertences pessoais em espaços públicos;
- Criar medidas que punem pessoas por mendigarem em espaço público, com o objetivo de as afastar do centro das cidades;
- Estabelecer medidas locais para limitar ou mesmo banir a distribuição de comida para conter o ajuntamento de pessoas sem-abrigo num determinado local;
- Aumentar a vigilância nos centros das cidades de forma a “varrer” as pessoas das ruas;
- Reforçar algumas leis “neutras” como sancionar pessoas que atravessam a passeadeira com o semáforo vermelho, “comportamentos antissociais” e o consumo de álcool em via pública;
- Proibir a remoção de objetos nos caixotes do lixo;
- Privatizar alguns espaços públicos e atuar de forma a introduzir segurança privada com a finalidade de “empurrar” para as margens as pessoas sem-abrigo e outros grupos “indesejados” (FEANSTA, 2015).

Assim, a influência destes modelos de controlo adotados pelos países em análise e a difusão de um modelo reducionista da justiça criminal, que considera a segurança como o seu principal objetivo, merece um olhar crítico. Não só relativamente às questões dos direitos humanos que são postos em causa mas, também, devido ao facto de estas políticas tenderem a sugar grupos vulneráveis e pessoas empobrecidas para ciclos onde o controlo e a criminalização prevalecem.

Garland questionou-se sobre a semelhança que parecia existir entre as políticas do crime contemporâneas e as políticas do “anti bem-estar” ou “anti reabilitativas” e sobre o facto de estas se terem disseminado precisamente ao longo do mesmo período. Ora a resposta tornou-se simples de responder pois ambas partilham as mesmas premissas, assumem as mesmas ansiedades, fixam os mesmos estereótipos e utilizam “as mesmas receitas para a identificação do risco e para a atribuição de culpa” (O’Sullivan, 2012).

Olhemos para dados concretos no que diz respeito à população encarcerada dos países seleccionados entre a década de 2001 e 2011:

**Tabela 1** – População encarcerada entre a década de 2001 e 2011

Países em análise	População encarcerada por 100 000 habitantes	População encarcerada por cada 100 000 habitantes	Percentagem de alteração (%)
	2001	2011	
Portugal	<b>128</b>	<b>126</b>	- 1.6
Espanha	<b>114</b>	<b>153</b>	<b>34.2</b>
Grécia	<b>76</b>	<b>111</b>	<b>46.1</b>
Itália	<b>97</b>	<b>109</b>	<b>12.4</b>
Áustria	<b>87</b>	<b>104</b>	<b>19.5</b>
França	<b>75</b>	<b>101</b>	<b>34.7</b>
Bélgica	<b>83</b>	<b>100</b>	<b>20.5</b>
Países Baixos	<b>95</b>	<b>87</b>	- 8.4
Alemanha	<b>98</b>	<b>83</b>	- 15.3
Luxemburgo	<b>80</b>	<b>124</b>	<b>55.0</b>
Reino Unido	<b>101</b>	<b>136</b>	<b>34.7</b>
Suécia	<b>64</b>	<b>70</b>	<b>9.4</b>

Finlândia	60	59	- 1.7
Dinamarca	60	74	23.3
República Checa	189	225	19.0
Hungria	170	173	1.8

Fonte: Social Expenditure Database (SOCX; [www.oecd.org/els/social/expenditure/](http://www.oecd.org/els/social/expenditure/)) World Prison Brief ([www.prisons.org](http://www.prisons.org))

É necessário ter sempre em mente de que o reflexo destes números necessita de ser encarado como resultado de o aumento de uma cultura de controlo europeia que, como consequência, originou a criação de políticas europeias segregadoras e que resultaram num aumento do número de presidiários, inclusive de reclusos sem-abrigo. Observa-se que entre 2001 e 2011 a maioria dos Estado-Membros em estudo apresentam uma subida de população encarcerada (umas mais ligeiras do que outras). Durante a década referida, em dezasseis países apenas quatro (Portugal, Países Baixos, Alemanha e Finlândia) apresentam uma percentagem de alteração positiva, ou seja, em que o número de população encarcerada diminuiu. Relativamente a esta minoria, os dados poderão justificar-se pelos sucessos das estratégias de intervenção social.

Contudo, desde 2011 os dados tomaram novas proporções. Segundo a base de dados de 2015 da *World Prison Brief*, do Instituto de Investigação de Política Criminal, regista-se já um novo (e significativo) aumento desta população. Em Portugal, por exemplo, segundo a mesma escala da tabela anterior, o número de população encarcerada por cem mil habitantes correspondia a 142 (Walmsley, 2016).

Ainda relativamente à tabela apresentada, os países com um aumento significativo de população carcerária foram a Espanha (34.2%), a Grécia (46.1%), a França (34.7%), o Luxemburgo (55.0%), a Dinamarca (23.3%), o Reino Unido (34.7%), a Bélgica (20.5%), a Áustria (19.5%) e a República Checa (19.0%). Estes valores extremamente negativos resultam de um declínio das condições políticas, constitucionais, culturais e até históricas destes países.

Segundo Nelken (em O'Sullivan, 2012) estes dados traduzem e confirmam que existem múltiplas culturas do controlo presentes na Europa e, que os motivos da ascendência dos números são devido às relações existentes entre a natureza da organização nacional de cada país (governos) com a promoção do bem-estar e, ainda, entre os mecanismos institucionais utilizados para manusear a economia. O uso da prisão como instrumento de manuseio dos “marginais” é

moldado pela escolha dos países em adotar estratégias neoliberais ou estratégias de coordenação de economias de mercado, em que as suas estruturas macroeconómicas confinarão a forma e a intensidade da prática de medidas de proteção social e bem-estar. Ou seja, o que se pretende demonstrar é que os diferentes sistemas económicos dos diferentes países originam diferentes realidades carcerárias. Segundo Cavadino e Dignan (2006 in O'Sullivan) a organização e a "generosidade" dos sistemas sociais moldam os sistemas penais, pelo que a diferença entre uma economia de mercado liberal (que se baseia na flexibilidade do mercado de trabalho e no individualismo e que, por sua vez, traz consigo menos segurança laboral e social) e uma economia de Estado (que requer coordenação de instituições para a regulamentação dos mercados e que promove uma maior estabilidade a nível de emprego e segurança social) têm um grande impacto nesta matéria.

Os países que registaram um aumento mais ligeiro foram a Itália, a Suécia e a Hungria com percentagens de alteração de 12.4, 9.4, e 1.8 respetivamente. Estes resultados assumem que os sistemas de bem-estar social são a principal proteção para prevenir o encarceramento em massa na era da globalização. Snaken e Dumortier (2012 in O'Sullivan) referem que os países em que se verificam democracias consensuais em detrimento de maiorias (um elevado grau de confiança nas instituições políticas em que as opiniões de especialistas são tidas em conta e onde os direitos humanos estão equilibrados com os imperativos do controlo do crime) existem sinais de menor adoção de políticas punitivas (O'Sullivan, 2012).

A criação de medidas de limitação do espaço público remonta-nos a um cenário de criminalização da exclusão fazendo com que seja impossível sobreviver nos limiares da mesma. Estas medidas regulamentares, que fazem dos atos de "vadiagem" e da mendicância atividades ilegais, começam a tornar-se demasiado comuns nos países desenvolvidos e representam sérias violações aos princípios da igualdade e da não-discriminação.

Relembrando a questão de partida, que pressupõe uma possível comparação entre realidades políticas norte-americana e europeias, verifica-se que nos países pós-industriais nasceu uma espécie de "americanização" na forma como se defronta a situação dos sem-abrigo mas, sobretudo, devido à criação de medidas punitivas sobre os grupos indesejados dos centros urbanos. No início dos anos 80 (após uma "viragem punitiva" nos Estados Unidos) algumas cidades principiaram na formação de leis que proibissem mendigar, "vadiar" e dormir em espaço público, que resultaram numa vaga de penalizações que deixaram de ser reduzidas apenas à encarceração. O retorno deste tipo de criminalização deve-se sobretudo ao desejo de revitalizar e

tornar os centros das cidades mais atraentes para as pessoas que possuem dinheiro, a fim de melhorar e intensificar o comércio e o turismo e, também, com o intuito de encorajar o consumo das classes médias (O'Sullivan, 2012). Com isto, intensificou-se a ideia de que os sem-abrigo seriam um distúrbio para alcançar a revitalização das cidades, surgindo assim respostas coercivas governativas dos estados norte americanos. A teoria que veio ajudar à dispersão deste pensamento foi a teoria *Broken Windows* (“janelas partidas”) de Wilson e Kelling, em 1982, que justificava que por mais pequenos que fossem os atos de ausência de civismo estes poderiam sempre conduzir a um cenário de crimes mais graves e sérios. A teoria dá o exemplo das janelas partidas que, se não forem reparadas rapidamente, simbolizarão o desleixo e a falta de atenção, que abre espaço para uma maior tendência de vandalismo. Nesta perspetiva, para Wilson e Kelling, os mendigos e os “vadios” dos centros urbanos, a quem não foi dado nenhuma atenção, representam a primeira janela partida (O ' Sullivan, 2012).

No Estado Unidos da América, pelo ano 2000, mais de trinta mil detenções tinham sido registadas sob medidas para a “prevenção” da vadiagem e no ano 2011 registaram-se setecentos e trinta prisioneiros por cada cem mil habitantes, um número exacerbatante. É claro que esses números não se aproximam à realidade europeia. No entanto, o desenvolvimento destas medidas nos Estados Unidos e a sua transferência para o continente europeu são as consequências do Estado neoliberal a que Wacquant se referia.

A teoria de que as medidas punitivas contemporâneas sobre a população sem-abrigo são consequência direta do neoliberalismo exportado dos Estados Unidos da América é difícil de sustentar quando existem tantas marcas do passado sobre a repressão dos mais pobres pelo mundo. O que se aponta é uma mudança de motivação subjacente (sobre o controlo dos mais desfavorecidos) que foi mudando ao longo dos séculos e que de momento, define os centros urbanos como prioridade de valorização. Como vimos, diferentes economias geram diferentes respostas aos sem-abrigo. As características provenientes do projeto neoliberal poderão de certa forma, contribuir para o aumento da corrente punitiva contra estes indivíduos (O ' Sullivan, 2012).

No seguimento da campanha “A pobreza não é um crime”, a *Housing Rights Watch* conduziu um estudo sobre leis nacionais que penalizam e/ou criminalizam comportamentos de pessoas sem-abrigo. São nos relatórios feitos por juristas sobre a natureza das leis dos comportamentos antissociais, regulamentos e portarias, em que se baseiam a maioria dos dados que se seguem relativamente a cada país em análise.

## 2.2 Portugal

Para se determinar um método de intervenção, um problema social necessita de ser construído e categorizado pela sociedade. A criminalização dos sem-abrigo, apesar de já ter passado por diversas fases, retratou sempre, de certa forma, um problema de ação política (ICHRP,2010). O modelo institucional instaurado em Portugal entre os anos 1933 e 1951 demonstra-nos um diferente tipo de controlo social debruçado sobre a população portuguesa. Como veremos de seguida, a posição ocupada pelos mendigos e vadios no cenário ditatorial português era de sacrifício, no sentido de satisfazer as elites salazaristas para alcançar uma “regeneração identitária do todo português”. O que se pretende demonstrar é que os indivíduos vadios foram escolhidos para representar (simbolicamente) tanto o desprezível, como aquilo que se queria ver regenerado (Bastos, p.319).

### 2.2.1 Os sem-abrigo em Portugal

Segundo Bastos (1997) o modo como se encarou a mendicidade foi-se alterando ao longo do tempo. Com início no séc. XIII no reinado de D. Afonso II, medidas repressivas foram formadas para lidar com o “vagabundo”, perdurando até à época do Estado Novo. Apesar dos dispositivos legais e da legislação focada numa perspetiva de causas individuais, a sociedade portuguesa sempre tolerou a mendicidade. Os sem-abrigo eram divididos em dois grupos: os mendigos, autorizados a viver de esmolas por serem considerados incapazes de poderem trabalhar por motivos de fraqueza, devido à idade, doença ou deficiência física e os vadios, “malandros”, que não teriam razões para pedir esmola, estando em condições de poderem trabalhar. A este segundo grupo eram atribuídas punições físicas, castigos de trabalho compulsivo e pena de prisão. No código Penal de 1852, “a vadiagem” era punida como símbolo de falsa mendicidade e porquanto era aplicada uma pena de prisão correspondente a 6 meses (Fernandes, 2006).

Presente na lei de 20 de julho de 1912 constava a definição de vadio, que apesar de não muito diferente da do código anterior, acrescentava alguns aspetos: a pessoa denominada vadia era, além de equiparada ao falso mendigo, igualado a criminosos ou a pessoas que eram alvo de múltiplas condenações por vários crimes, a “proxenetas” (aquele que vivia a “expensas de mulher prostituída”) e a homossexuais (Bastos, p.49). Segundo o mesmo documento, os vadios seriam indivíduos com idade superior a dezasseis anos, rebeldes, que por algum motivo se recusariam a trabalhar e que exerciam mendicidade sozinhos ou em grupo. A estes, esperavam-nos julgamentos que acabariam com o internamento numa das instituições “adequadas” a cada caso. Segundo Bastos, a prisão do Aljube ficaria destinada às mulheres logo após a conclusão da construção de

casas correcionais e de uma “colónia penal agrícola”, tal como instituía a legislação, que seriam destinadas para os homens para o devido cumprimento das medidas atribuídas (Bastos, p.50).

Apesar do recurso à mendicidade (ou ao furto e à prostituição, por exemplo) ser considerada uma estratégia indispensável à sobrevivência e aceite tradicionalmente pelo povo como uma forma de atingir condições mínimas e de abafar a fome e a precariedade, com imposição do Estado Novo surgiram ruturas legislativas que levaram a um aumento da repressão sobre os mendigos e “vadios”. A 31 de Maio de 1931, o decreto-lei nº 19 687, definiu os regulamentos para o controlo e “repressão da mendicidade nas ruas e lugares públicos” e mais tarde, com o decreto-lei nº 30 389 do dia 20 de Abril de 1940, estabeleceu-se que em todas as cidades “sedes de distrito” fossem estabelecidos albergues que tivessem a finalidade de precaver e conter a mendicidade em todo o país. Assim, os sem-abrigo começam a ser fortemente excluídos e corridos dos espaços públicos, e deslocados para as prisões.

Não esquecendo a triagem feita nas ruas - os pobres que mendigavam por necessidade e os que o faziam por “vício” - os que seguiam para os albergues poderiam passar por processos distintos. Ao dar entrada nestes estabelecimentos as pessoas iniciavam um procedimento de identificação de “situações individuais, familiares, profissionais e sociais” (Bastos p.123), onde poderiam ser diretamente enviados para tribunal ou então retidos até se estipularem os procedimentos legais julgados mais adequados. Numa segunda fase, para as pessoas que iriam permanecer institucionalizadas, haveria um regime de internamento provisório. Contudo, com o passar do tempo, o número de entradas resultou numa sobrelotação dos albergues, o que obrigou a que fossem instauradas transferências. Assim entre os anos 1933 e 1951 “os vadios” do Estado Novo eram deslocados para asilos, hospitais psiquiátricos, hospitais civis, sanatórios, instituições para menores e estabelecimentos prisionais (Bastos, p.132).

Apesar do decreto-lei de Abril de 1940 permitir que, se o exercício de mendicidade se provasse ocasional e não constituísse “um hábito inveterado”, o detido poderia ser libertado após o pagamento de uma multa que lhe garantiria uma guia de saída, porém, entre as várias causas de saída e segundo uma análise global, o falecimento era o principal motivo pelo qual pudessem surgir vagas nos albergues (Bastos, p.128).

Foi no início do século XIX que se deu uma viragem sobre o fenómeno da mendicidade que contrariou a conceção tradicional portuguesa. Após a criação do albergue da mitra em 1933, destinado à absorção dos sem-abrigo, velhos, pobres e vadios que “infestavam a capital” (Bastos, p.37), o conceito de pobreza desapega-se da razão divina e começa a projetar-se como um

verdadeiro problema social. O perfil do “mitreiro” traduzia a ausência do tão respeitoso projeto familiar e ainda os “dois «cancros nacionais» que eram urgentes evitar: urbanismo e a desprezada emigração. Denote-se que durante o regime salazarista, um bom português seria aquele que construísse família, que se dedicasse à terra e que fosse “imóvel”. Assim qualquer “aventureiro” seria discriminado e visto com maus olhos.

“Desligado das referências moralizantes da casa, do lar e da família, o mitreiro surgia, assim, aos olhos das elites salazaristas, como um ser «isolado», «estranho» «individualista» e «despido moralmente de mais de metade de si mesmo» e/ou dos principais valores que a instituição familiar lhe deveria ter inculcado - (...) - e em contrapartida, era descrito como uma criatura de «loucos caprichos» e «perversos intentos», «não duvidando em sacrificar o que há de mais santo como a honra, a dignidade e a pátria» (Bastos, p.158).

Como vimos, o ritual salazarista permitiu demonstrar a forma como o poder era exercido e também, de que forma se cria uma ligação entre o ritual e o controlo social. Assim, os trabalhos forçados dos campos agrícolas do Pisão representariam uma solução para os problemas sociais da época, garantindo assim, um “maior equilíbrio da estrutura social portuguesa” (Bastos, 317).

Entre os anos de 1952 e 1974 surge uma “evolução histórica” na forma como se começa a encarar os mendigos e “vadios”. Portugal regista um aumento de indivíduos enviados para os serviços psiquiátricos ao mesmo tempo que se dá uma extinção dos internatos relativos aos serviços prisionais. Com a construção de um “pavilhão psiquiátrico do Pisão” (em 1956) e com o reconhecimento de que “cerca de 70% da totalidade dos internados nos albergues eram doentes do foro psiquiátrico” presente no preâmbulo do decreto nº 365 a 15 de Maio de 1976, os principais albergues de Lisboa começam a tomar forma de “depósitos psiquiátricos” (Bastos, p.328). Os termos “vadio” e “doente mental” começam a estar permanentemente correlacionados deixando marcas até aos dias de hoje. Como se pode constatar, numa perspetiva histórica, a realidade portuguesa em relação aos sem-abrigo foca essencialmente dois mundos, que ao longo dos anos sempre caminharam lado a lado, a misericórdia e o castigo.

Decerto que a ideia de que os “vadios” seriam conspiradores políticos acabou no momento em que o Estado Novo colapsou mas não estarão ainda patentes alguns vestígios das mentalidades do século passado? Hoje, Portugal é de certa forma, um bom exemplo comparativamente aos outros países europeus em análise.

Segundo a Legislação Portuguesa, mais concretamente, na quadragésima versão do Código Penal Português, não consta, em todo o documento, nenhum artigo que criminalize os sem-abrigo (exceto se se tratar de um menor). Portugal é um dos países menos repressivos no que diz respeito à criação de políticas agressivas contra a população em estudo (*Código Penal Português*, 1995). Os principais crimes de que os sem-abrigo poderão ser acusados com maior frequência no nosso país são:

- Dos crimes contra a reserva da vida privada: Artigo 190º Violação de domicílio e Artigo 191º Introdução em lugar vedado ao público;

- Dos crimes contra o património: Artigo 203º Furto, Artigo 210º Roubo e Artigo 212º Dano;

- Dos crimes contra o património em geral: Artigo 220º Burla para a detenção de alimentos, bebidas ou serviços;

- E, por fim, dos crimes de anti socialidade perigosa: Artigo 295º Embriaguez e intoxicação e Artigo 296º Exploração de menor na mendicidade.

Estes artigos expressam, de forma geral, algumas atividades a que os sem-abrigo podem recorrer para viverem. Obviamente que não se poderá assumir que todos possam cometer este tipo de crimes e, muito menos, usar as suas condições de pobreza para justificar e desculpar qualquer infração cometida. O objetivo deste parágrafo é apenas demonstrar que poderá existir uma tendência maior por parte destes indivíduos para cometer determinados tipos de crimes. Os crimes contra a reserva da vida privada podem espelhar momentos de grande tensão, onde os sem-abrigo procuram abrigar-se do frio por exemplo, excedendo a barreira do espaço público e privado. Exemplos disso são as dormidas em escadas de prédios ou garagens. O furto e a burla para detenção de alimentos, bebidas e serviços podem legitimar a necessidade de adquirir algum bem essencial à sua sobrevivência (como algum medicamento em caso de doença) ou para saciar a fome. Por fim, o roubo, a embriaguez e intoxicação e a exploração de menores na mendicidade, retratam situações mais violentas, em nada relacionadas com fatores de necessidade que, porém, não deixam de ser conexas e possíveis de ocorrerem no decorrer das vivências dos sem-abrigo.

Atualmente registam-se em Portugal aproximadamente 3000 pessoas sem-abrigo. Desde o início da crise de 2008 a população sem-abrigo aumentou em 30%, concentrando-se principalmente nas duas áreas metropolitanas Lisboa e Porto (FEANTSA, 2012).

### 2.2.2 Proteção social em Portugal

Segundo o sistema de segurança social em Portugal, os serviços disponibilizados para os sem-abrigo são constituídos por equipas de rua e *ateliers* ocupacionais (criados no âmbito da intervenção da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa). As equipas de rua traduzem-se por equipas multidisciplinares que estabelecem uma abordagem com os sem-abrigo visando melhorar as condições de vida desta população que, por várias razões, não se desloca aos serviços disponibilizados. Através das equipas de rua, é possível ir ao encontro dos sem-abrigo, para que seja possível estabelecer uma relação pessoal entre estes e a equipa, prestar apoio a nível da alimentação e tratamento de roupas, dar apoio psicológico e social e, ainda, para conseguir motivar as pessoas para o seu processo de inserção na social.

Os *ateliers* ocupacionais consistem numa abordagem social de apoio à população adulta sem abrigo que trabalha para a reabilitação das suas capacidades e competências sociais, através do desenvolvimento de atividades integradas em programas “estruturados” que implicam a participação assídua dos indivíduos, ou “flexível” onde a assiduidade depende da sua disponibilidade e motivação.

## 2.3 Estados-Membros e medidas repressivas

### 2.3.1 Espanha

A Espanha foi um dos países que mais se ressentiu dos efeitos da crise económica. Como consequência das reduções e dos congelamentos salariais e o aumento dos impostos, a população com baixos e médios rendimentos deparou-se com uma situação muito vulnerável, dando origem ao aumento do número de sem-abrigos e pedintes, sobretudo nos centros urbanos. Tendo em conta este cenário, e independentemente da grande necessidade de acudir às vítimas da crise, a legislação espanhola e as autoridades administrativas não parecem ajudar nesse sentido. Apesar de não constar nenhuma proibição de mendigar nos termos da lei penal espanhola, e desta não fazer qualquer referência à criminalização dos sem-abrigo, o ducentésimo trigésimo terceiro artigo (232º) do código penal espanhol, introduzido nos delitos contra as relações familiares, menciona que:

“1. Los que utilizaren o prestaren a menores de edad o incapaces para la práctica de la mendicidad, incluso si ésta es encubierta, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año. 2. Si para los fines del apartado anterior se traficaren con menores de edad o incapaces,

se empleare con ellos violencia o intimidación, o se les suministrare sustancias perjudiciales para su salud, se impondrá la pena de prisión de uno a cuatro años.” (Código Penal Espanha, p 126).

Como é possível compreender, o código prevê a proibição da utilização de menores (tal como no caso português) e de pessoas deficientes para a atividade de esmolar ou implorar por dinheiro, sendo punível com uma pena de prisão de seis meses a um ano. É pertinente evidenciar os vários casos em Espanha que são levados ao tribunal, precisamente pela violação do artigo 232, em que várias mulheres são apresentadas em tribunal por se fazerem acompanhar de crianças enquanto pediam. O que está em causa é a dignidade do menor que é precisamente o que o interesse jurídico pretende proteger.

Segundo o relatório desenvolvido com a contribuição de três grandes fundações que se dedicam ao apoio social (FEANSTA, Housing Rights Watch e Hogan Lovells) intitulado “*Poverty is not a crime*”, reconhece-se que é nos centros urbanos que os sem-abrigo são mais visíveis, assim, destacam-se o papel dos municípios espanhóis que demonstram estar particularmente preocupados com a ascensão da visibilidade pública dos sem-abrigo. Assim, ao analisar o caso de Espanha é necessário destacar a criação de regulamentos locais, produzidos para impedir as pessoas de praticarem a mendicidade. Estas imposições são feitas de forma direta e indireta.

Segundo o mesmo levantamento feito pela *Housing Rights Watch* e pela *European Federation of National Organisations Working With the Homeless* (HRW & FEANSTA, 2012), afetar a população sem-abrigo de forma direta significa impedir e prevenir a mendicidade no território de cada município, declarando essa atividade como ilegal e impondo sanções que, no caso espanhol, variam entre os setecentos e cinquenta e os três mil euros. Os casos mais gritantes são os da capital (Madrid), da cidade de Barcelona e Sevilha (três das quatro cidades mais povoadas de Espanha). Na capital, a lei municipal de Madrid, criminaliza diretamente os sem-abrigo ao impor a retirada destas pessoas para os abrigos municipais disponíveis. Em de Barcelona qualquer ajuntamento ou comportamento dos sem-abrigo que tome efeito de assédio ou que dificulte ou impeça o livre-trânsito das pessoas no espaço público é proibida. Para além destas situações, a penalização dos sem-abrigo surge também na região de *Castilla y Leon* onde o município de *Valladolid* proíbe quaisquer atividades vindas de pessoas sem-abrigo (em espaços públicos) pelo que a polícia local tem o direito de fazer “circular” estas pessoas. Nos municípios de *Burgos* e *Aguilar de Campoo*, existem também medidas de prevenção da mendicidade no espaço público, sem que esta proibição se estenda a músicos, artistas ou quaisquer outras performances comuns nos centros urbanos. Verifica-se também no município de *Oviedo* em que a legislação criminaliza

diretamente os sem-abrigo impondo uma multa de setecentos e cinquenta euros referente a qualquer conduta ou comportamento que envolva um “pedido de doação de dinheiro”. Por fim, a cidade de Sevilha é mais um território que “aposta” na realocização das pessoas desalojadas e na proibição da mendicidade agressiva (HRW & FEANSTA, 2012).

Posto isto, compreende-se que a imposição de sanções monetárias aos sem-abrigo é absolutamente desproporcional tendo em conta as suas condições de vida, para não falar da dimensão da insensibilidade e da falta de solidariedade dos poderes locais em aprovarem as medidas acima referidas. As multas e a deslocalização das pessoas apenas arrasta um problema para uma nova área territorial e conseqüentemente, o tornará ainda maior. Ao deixar-se as pessoas mais pobres, ou a deslocá-las dos sítios onde já possam ter adquirido algum tipo de ajuda (por exemplo com a alimentação, hospedagem, etc.) vem fragilizar ainda mais as suas condições de sobrevivência.

Mas o território espanhol não se fica por estas medidas, falta ainda listar as penalizações “camufladas” que são exercidas sobre as pessoas. Segundo o mesmo estudo, em Madrid existem medidas legais que proíbem o abandono de bens móveis nas ruas, a extração e a retirada de sobras de contentores de reciclagem e dos lixos, incluindo de caixas de supermercados. Ou seja, esta medida implica que os cidadãos sejam cuidadosos com o que deixam ao abandono no espaço público, mas pior: possibilita à polícia local confiscar os pertences dos sem-abrigo e, conseqüentemente, proceder à atribuição de multa. Em Barcelona, além da portaria municipal se assemelhar às da capital, é possível registar ainda um decreto-lei que prevê o “impedimento” das pessoas em permanecerem nos espaços públicos sem cumprirem condições mínimas de higiene. Em adição, em ambas as cidades, começa a ser possível detetar a existência de bancos de jardim com separação dos assentos individuais para evitar as dormidas nos parques.

Segundo uma análise feita pela *Housing Rights Watch* (2012) da assistência social prestada pelas cidades espanholas, Madrid, em comparação com outras cidades de menor dimensão, carece de mecanismos adequados para responder aos mais diversos problemas sociais com que se depara, sobretudo em relação a ajudas para pessoas desalojadas. Um dos maiores problemas é a falta de profissionais para desempenhar as várias funções de assistência e também a escassez de acomodações e abrigos disponíveis para dar resposta ao problema. Além disto, as instituições públicas existentes para o auxílio aos sem-abrigo não possuem horários flexíveis, o que abre espaço para a ausência de socorro em vários momentos do dia (HRW & FEANSTA, p.5). Outras críticas apontam para os espaços onde são servidas refeições, pois são inadequados e estão

constantemente sobrelotados, o que leva a crer que muitas pessoas não consigam adquirir a sua refeição. A falta de articulação de serviços públicos e privados da área significa que a capital espanhola não apresenta um panorama de cooperação entre as demais instituições sociais responsáveis pelos cuidados dos sem-abrigo, prejudicando os processos de reintegração destas pessoas. Desta forma, é possível perceber que a situação de Espanha é grave porque, além de necessitar de melhorar os serviços direcionados para os sem-abrigo, as maiores falhas são precisamente na capital, numa região de alta densidade que regista, naturalmente, um elevado número de sem-abrigos e onde existem medidas penalizadoras.

Atualmente em Espanha, segundo dados de 2014 da RAIS Fundación, registavam-se cerca de 40 mil sem-abrigos no país e aproximadamente 1 milhão e meio de famílias a viver em abrigos temporários (HRW & FEANSTA, 2012).

### 2.3.2 Grécia

Segundo os dados do *Hellenic Statistical Authority*, no ano de 2012 a Grécia registou um aumento de 20 a 25 % de população sem-abrigo comparativamente ao ano de 2010. No seguimento da crise de 2008 e dos anos consecutivos de austeridade, ainda em 2012, 27,7 % dos cidadãos gregos estariam na esfera da exclusão social e da pobreza e sem meios suficientes para conseguir pagar despesas relativas à habitação. Apesar de todo o território ter sofrido um enorme colapso, mais uma vez, foi nos grandes centros urbanos que se fizeram ressentir as graves conseqüências. Na capital, em Atenas, os níveis de pobreza ganharam dimensões alarmantes (Hellenic Statistical Authority, 2011).

Contudo, perante este cenário, o país que fez nascer a democracia não criou disposições legais que pusessem em causa a dignidade dos mais pobres. Isto não significa que não haja intervenções por parte de algumas entidades. Presente no Decreto Presidencial da Grécia, que regula a polícia e as suas funções, está previsto no Artigo 98º que a polícia grega deve ter como preocupação e objetivo afastar a sociedade em geral da presença de mendigos e vagabundos, porque estes impulsionam a delinquência juvenil e o desemprego. Para alcançar estes objetivos, a polícia é responsável pela implementação e pela disposição e ordem dos seus serviços, trabalhando cooperativamente com serviços de assistência social competentes (HRW & FEANSTA, 2012).

Já no código penal surgem referências à necessidade de penalizar a mendicidade e de controlar a utilização do espaço público pelos sem-abrigo. No capítulo vinte e cinco da mesma legislação, o artigo 407º menciona que quem constantemente implorar por dinheiro, por

“preguiça” (de trabalhar), deve ser punido com pena de prisão até três meses. Para além deste, o artigo 409º criminaliza qualquer encorajamento ao exercício da mendicância, principalmente se esse encorajamento surgir através do exercício da mendicância por alguém acompanhado de menores ou de pessoas com deficiências para atrair a curiosidade do público. Este acto pode ser punido com multa ou aprisionamento até seis meses.

Relativamente às infrações que afetam indiretamente os sem-abrigo o estudo aponta: o artigo 417 que criminaliza qualquer comportamento que possa perturbar a vida normal dos cidadãos, especialmente durante a noite; o artigo 420 que explica que qualquer violação das disposições legais que garantam a segurança, a ordem, o conforto, a calma, a limpeza de vias públicas, praças, entre outros, está sujeito a uma multa ou pena de prisão até dois meses. O estado de intoxicação também é punido por lei segundo o artigo 440 se colocar em perigo uma pessoa ou se der origem a perturbações da ordem pública (HRW & FEANSTA, 2012).

Contudo, a constituição grega prevê uma cláusula específica para a proteção do direito à habitação. Mais especificamente, o artigo 21 que estabelece a aquisição de habitação para os que estão privados dela ou cujo alojamento é insuficiente, constitui uma questão de cuidados específicos pelo Estado. Contudo, o governo grego nunca tomou medidas eficazes concretas a fim de executar esta exigência.

Segundo a *Homeless world cup – Glasgow 2016* - estimam-se que pelo ano de 2013, eram vinte mil, o número oficial de pessoas sem-abrigo na Grécia (Homeless World Cup Organisation [HWCO], s.d.).

### 2.3.3 Itália

Em Itália a livre circulação é considerada um direito fundamental estabelecida na Constituição (no artigo 16) sujeito apenas a algumas limitações estabelecidas na lei, relativamente a questões de saúde ou de segurança pública (como limitar o espaço público nas estações ferroviárias ou de metro, nas infraestruturas de serviços públicos, parques, etc). Assim sendo, com base nesta Constituição, o ato de “vagabundear” ou de mendigar não pode ser punido por lei por si só. Segundo a lei italiana, cada município tem autoridade para emitir ordens ou tomar medidas necessárias para salvaguardar a segurança e/ou a saúde pública. Tal como acontece noutros países, nos vários municípios de Itália poderão ser tomadas medidas completamente diferentes em relação aos sem-abrigo. Vejamos os casos de duas grandes cidades, Roma e Milão (HRW & FEANSTA, 2012).

Ambas as cidades apresentam sinais de tolerância para com os sem-abrigo relativamente à promulgação e à aplicação de disposições legais. Em 1999 e em 2009 foram revogadas as sanções penais contra a mendicidade agressiva (quando indivíduos se dirigem diretamente às pessoas) e contra o ato de pedir esmola pacificamente. Contudo, se os sem-abrigo se dirigirem às pessoas com hostilidade, o ato poderá ser criminalizado, sendo que será considerado nocivo (molesto) para a vítima dando origem a uma ação de violência privada (no sentido em que uma pessoa tenta forçar outra a adotar determinada conduta contra a sua livre vontade). Além disso, tal como em Portugal, mendigar ao fazer-se acompanhar de menores é crime e em Roma, a Câmara Municipal aprovou em 2005 a proibição da prática da mendicidade de pessoas que se fizessem acompanhar por animais. Desta forma, relativamente a este tema, o código penal italiano pune atos e comportamentos contrários à moral pública: defecar ou urinar em público é considerada uma violação do artigo 726.

Na generalidade, segundo o que apresenta a campanha “*Poverty is not a crime*”, não existem muitos sinais de discriminação para com os sem-abrigo em Itália. De facto, a criminalização destas pessoas não é questão muito controversa. Contudo, existem pequenas intervenções feitas pela polícia, quando uma situação se torna demasiado visível ou chamativa (por exemplo, um acampamento de várias pessoas sem abrigo num local de maior visibilidade). Estas intervenções são maioritariamente feitas a pedido de moradores locais alegando motivos de saúde e de segurança pública (HRW & FEANSTA, 2012).

Segundo os dados da FEANTSA, em 2014, registavam-se 48 mil sem-abrigos em Itália. Além desta informação, os censos de 2012 mostraram que 59,4% das pessoas que viviam em abrigos eram imigrantes.

#### 2.3.4 Áustria

Tendo em conta a estrutura federal da Áustria, dois tipos de direito têm de ser considerados: existe a lei ao nível federal (SPG código de segurança pública) e a lei respetiva a cada Estado. É sobre este segundo que me irei debruçar, pois estão aí também contempladas leis a nível local e regional (StGB – código penal).

Apesar do código penal austríaco não apresentar nenhum segmento que evidencie qualquer tipo de criminalização contra os sem-abrigo, veremos que as leis a nível estadual espelham cenários diferentes. Os únicos artigos do código que poderão penalizar esta população são o artigo 127 que penaliza o uso fraudulento de serviços públicos, nomeadamente os transportes públicos que são muitas vezes utilizados gratuitamente, e a 149 que penaliza o roubo, que poderá ser

aplicado, de certa forma, ao ato de remexer em lixo alheio. No entanto, como no caso de Portugal, estes artigos não foram aplicados no sentido de discriminar a população sem-abrigo (HRW & FEANSTA, 2012). São apenas aqui evidenciados porque se traduzem em atos penalizados que poderão ser mais praticados por esta população tendo em conta a sua situação de pobreza.

Em Áustria mendigar é proibido em oito dos nove Estados (*Burgenland, Caríntia (Kärnten); Baixa Áustria (Niederösterreich), Alta Áustria (Oberösterreich), Salzburgo; Estíria (Steiermark); Tirol; Voralberg* e Viena, pelo que, alguns deles estendem esta proibição apenas à atividade de pedir esmola porta à porta e outros, como é o caso de *Salzburgo* e de *Tirol*. Mendigar é estritamente proibido independentemente da forma como é praticada a atividade (HRW & FEANSTA, 2012). Além disto, tal como na maioria dos países analisados anteriormente, mendigar ao fazer-se acompanhar por criança é interdito (estejam as crianças a pedir dinheiro ou apenas a acompanhar os adultos). Em Viena até as coletas de doações porta-à-porta são proibidas e as instituições que pretendem realizar este tipo de ações necessitam de proceder a uma autorização cedida pelas autoridades locais. As multas variam consoante os vários Estados do país. No entanto os valores encontram-se entre os 360 euros para o Estado de *Tirol*, chegando aos 1000 na *Baixa Áustria*, ou até aos 2000 em *Estíria*. Se a multa não puder ser paga, a alternativa é geralmente o encarceramento entre uma (Viena) e quatro semanas (Salzburgo).

Dormir em espaço público também é regulamentado na Áustria. À exceção dos casos de acampamentos (e dos espaços apropriados para essa atividade), é proibido dormir em tendas, sacos de cama ou veículos em pleno espaço público. Em adição, é também interdito permanecer nos parques citadinos depois da sua hora de fecho, o que impede que os sem-abrigo possam pernoitar nestes locais. Se forem detetados indivíduos a desrespeitarem estas regulamentações, a polícia está autorizada a intervir para retirar as pessoas desses locais. As sanções poderão chegar aos 700 euros. Urinar e defecar em espaço público é considerada uma violação, um comportamento antissocial, sancionado também com uma multa de aproximadamente 700 euros. Se a multa não for paga poderá levar ao aprisionamento durante uma semana (HRW & FEANSTA, 2012).

No caso da Áustria utilizar algumas águas públicas para tomar banho é permitido (por exemplo em parques, fontes etc.). No entanto, a única exceção verifica-se na capital. Se se fizer uso das águas públicas para uso comum na capital, a sanção reflete-se no pagamento de uma multa entre 700 e 2000 euros. Em qualquer um dos Estados, é proibido tomar banho público nu.

Quanto à ingestão de álcool em espaço público, apesar de a sua prática não ser proibida, já se vão dando sinais políticos para a alteração da lei federal, principalmente no Estado de Viena. Contudo, se um indivíduo se encontrar numa condição de alcoolismo que possa pôr em perigo outras pessoas poderá ser expulso do local onde se encontra. As pessoas alcoolizadas ou sob outro tipo de substância psicotrópica poderão rapidamente ser acusadas de distúrbio da ordem pública (HRW & FEANSTA, 2012).

Em 2009, só na cidade de Viena, registavam-se 3907 pessoas desalojadas (FEANTSA, 2014).

### 2.3.5 França

No país onde nasceram os princípios de liberdade, igualdade e fraternidade as ofensas dirigidas às práticas dos sem-abrigo não são fixadas pelo código penal, mas coincidem com determinadas componentes do direito administrativo francês, nomeadamente relativo à segurança, à ordem, à saúde e à tranquilidade pública. Sob a lei francesa é necessário ter em conta as leis e os regulamentos nacionais e regionais. Não existem leis a nível nacional específicas aplicáveis aos sem-abrigo. Porém, a mendicidade salienta-se como a questão mais relevante no que diz respeito à criminalização dos sem-abrigo na França. Até 1994 ser "vagabundo/ boémio" era considerado crime, sob os Artigos 269 a 272 do ex-código penal:

*"Any individual found to be begging in a facility designed to prevent beggary will be subject to a jail sentence of three to six months, and after his or her incarceration, will be deported to a beggars'house." (In HRW & FEANSTA, 2012, p.2)*

*"Absent such facilities, beggars that are not disabled will be subject to a jail sentence of one to three months. If they are arrested outside the limits of the county where they reside, they are subject to a jail sentence of six months to two years." (Idem)*

Até 2003 a mendicidade passiva nunca foi alvo de penalização mas, após essa data, surgiram sanções para diferentes tipos de mendicidade. A mendicidade organizada (quando é formado um grupo organizado de indivíduos que exercem a mendicidade com a finalidade de lucrar o mais possível) é punida com uma pena de prisão até 3 anos e uma multa de até 75.000 euros. Poderão existir agravantes na pena se as pessoas que praticarem a mendicidade forem menores de idade ou se forem pessoas portadoras de algum tipo de deficiência (aí a pena de prisão agrava, podendo chegar aos 5 anos). Quando várias pessoas estão sob exploração por outrem para a prática da

mendicidade, a pena poderá alcançar os 10 anos de encarceramento e uma pesada multa de milhares de euros (HRW & FEANSTA, 2012).

A mendicidade agressiva (solicitar dinheiro, objetos ou qualquer propriedade em local público de forma agressiva ou ao utilizar um animal como ameaça) é punível com uma pena de prisão até seis anos e uma multa de 3750 euros. Por fim, a mendicidade praticada através do uso de menores em lugares ou transportes públicos para solicitar a generosidade dos cidadãos, constitui uma atividade que coloca o menor em perigo e é por isso punível com uma pena de prisão de (máximo) seis anos e uma multa de 100 000 euros.

Em França, determinados assuntos são apenas regulados a nível local, matérias relativas à distribuição de comida por pessoas sem-abrigo, dormir em veículos na via pública ou relativo ao ato de urinar ou defecar em espaço público, são exemplos disso. Quanto ao dormir/acampar em local público a penalização é ocasional, tendo em conta o código de planeamento urbano (artigo R 111-43) que define as zonas em que é permitido acampar.

A nível local os regulamentos que possam penalizar os sem-abrigo poderão ser aplicados através de duas formas: em primeiro, através dos presidentes dos municípios, que terão autoridade para emitir regulamentações com base na sua autoridade municipal; em segundo, em determinadas circunstâncias da área local, poderão ser definidos alguns reforços em determinadas áreas de regulamentações emitidas por diversas autoridades de Estado (HRW & FEANSTA, 2012).

Em 2013, em diversas cidades francesas, pelo menos cento e três mil adultos procuraram ajuda para conseguir alojamento de emergência, ou para uma refeição quente. Segundo o Instituto Nacional de Estatística e dos Estudos Económicos Francês (INSEE) ao número referido acima acresce um total de 30 mil crianças. O ano de 2012 apontou 141 500 pessoas sem-abrigo, o que representou um aumento de quase 50% desde 2001 (INSEE, 2012).

### 2.3.6 Bélgica

Na Bélgica não existem leis que criminalizem as pessoas por serem sem-abrigo, contudo, existem algumas disposições legais adotadas em determinados municípios que têm algum impacto na vida destas pessoas. Ser sem-abrigo era considerado crime sob a lei belga em 1891 no que dizia respeito à vadiagem e mendicidade que resultava no encarceramento das pessoas. Em 1993 esta lei foi abolida e mendigar em “praça pública” já não é crime. Segundo a HRW de acordo com um acórdão do Tribunal de Recurso de Bruxelas de 2005 a não penalização da mendicidade inclui também quando estes indivíduos se fazem acompanhar de crianças. Todavia,

qualquer forma de exploração é punível desde a adoção do artigo 443 ter\_2 do código penal belga de 10 de agosto de 2005 (HRW & FEANSTA, 2012).

Na Bélgica, e sobretudo em Bruxelas devido ao imenso tráfego, existem muitos pedintes a praticarem mendicância de forma agressiva em determinadas interseções nas rodovias. Esta situação fez com que algumas cidades belgas adotassem determinadas regulamentações para proibir a mendicância nos cruzamentos e no meio das estradas, sobretudo por ser considerado um perigo para a ordem pública. Apesar do Conselho de Estado poder anular estes regulamentos por não ser proibido por lei mendigar, decidiu-se que, as únicas exceções que poderiam levar a regulamentos contrários à lei seriam para preservar a ordem pública, a segurança, a paz e a saúde dos cidadãos. Sabe-se que já existe alguma pressão sobre o governo belga (vindo de vários Representantes de Câmara) para a possibilidade de proibir a mendicância nas vias públicas em geral (pelo menos a mendicância considerada agressiva). Estas sugestões de projetos de lei demonstram sinais de possíveis mudanças no que diz respeito à penalização de comportamentos dos sem-abrigo (idem).

Quanto a ofensas que possam afetar os sem-abrigo de uma forma mais indireta, evidenciam-se o caso da embriaguez em espaço público que, desde de 2005, os municípios têm autoridade para penalizar esta conduta, pois “qualquer pessoa que cause desordem pública ou que cause perigo a si próprio ou a terceiros deve ser levado de custódia por pelo menos duas horas mas não mais que doze” (HRW & FEANSTA, p.3).

Em território belga, desde a introdução das leis de perturbação pública de 1999 e de 2004, os municípios têm bastante atenção no que diz respeito à segurança e à desordem pública aplicando sanções a vários tipos de comportamento como multas que podem ir até aos 250 euros (dependendo da violação) a quem urinar ou defecar em público. São sancionados também comportamentos como vandalismo, ruído noturno, consumo de substâncias ilícitas ou distúrbios em público.

Em 2010, eram 3185 pessoas registadas que procuravam os demais serviços que providenciavam abrigo na cidade. Na região de Flandres, eram 8600 pessoas a serem ajudadas com acomodação e na Wallonia, 5 mil pessoas eram consideradas sem-abrigo (FEANTSA 2012).

### 2.3.7 Países Baixos

Antes de passar para a exposição de medidas punitivas aos sem-abrigo nos Países Baixos, importa referir que de acordo com um ranking do Índice de Desenvolvimento Humano de 2011, elaborado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, os Países Baixos foram

classificados como um dos países em que o padrão de qualidade de vida é um dos mais altos do mundo. Além disto, Amsterdão é considerada como uma cidade líder na produção e manutenção de políticas de acolhimento, essencialmente porque a habitação social não é coordenada diretamente pelo governo, mas sim por cooperativas fundadas por igrejas ou partidos políticos (HRW & FEANSTA, 2012).

Mas tal como nas outras cidades europeias, a presença dos sem-abrigo nas cidades deste país é uma realidade e estima-se que o número de ronde os 30 mil em todo o território. Tendo em conta que os Países Baixos são mais um dos países que não possuem leis que criminalizem diretamente os sem-abrigo, de seguida apontam-se os vários delitos que poderão estar associados aos mesmos.

Segundo o código penal holandês, entrar ilegalmente (artigos 138 e 139) em ou ocupar um prédio ou propriedade em ruínas (artigo 429) é passível de uma multa ou pena de prisão (não superior a seis meses) e a um ano de aprisionamento (se envolver violência) respetivamente. Relativamente a distúrbios noturnos (artigo 431) e ao consumo de álcool em espaço públicos, a multa é o tipo de sanção mais frequente, mas se o estado de embriaguez levar a comportamentos muito desadequados, as pessoas poderão ser detidas não excedendo os doze dias (HRW & FEANSTA, 2012).

Segundo a CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek), centro de estatísticas do país, em 2012 eram mais de 27 mil pessoas desalojadas. Cerca de 50% destas pessoas eram imigrantes e outras 40% provenientes de países de leste. A maioria dos sem-abrigo encontram-se nas quatro maiores cidades do país: Amsterdão, Utrecht, The Hague e Rotterdão (HRW & FEANSTA, 2012).

#### 2.3.8 Alemanha

Em território alemão os sem-abrigo raramente têm a temer um processo criminal. Em 1974 foi abolida a antiga secção 361 do código penal alemão que criminalizava o “vagabundo” e o mendigo, que poderiam ser punidos com 6 semanas de encarceramento. Uma acusação só deve acontecer caso seja feita uma queixa e, mesmo que aconteça, o acusado não sofrerá qualquer tipo de sanção pesada e apenas lhe será atribuído uma leve multa (nos casos de infrações menores associadas às condições em que vivem os sem-abrigo). Normalmente, as atividades “diárias” destas pessoas (mendigar, beber em público, etc.) não são razão para dar azo a medidas administrativas, e, muito menos, traduzirem-se em multas regulamentares. Apenas comportamentos mais abusivos, como a mendicidade agressiva (sobretudo se houver contacto

físico) a defecação em público e a perturbação da ordem pública implicarão ação policial (HRW & FEANSTA, 2012).

Tomando como exemplo o crime de transgressão (o crime mais cometido pelos sem-abrigo na Alemanha), apesar do indivíduo sem-abrigo não sofrer acusação, não deixa de ser alvo de uma punição. Após a denúncia, o crime de transgressão é uma ofensa criminal previsto no código penal alemão (secção 123). Tendo em conta que os sem-abrigo apenas poderão enfrentar crimes considerados de “menor importância” na Alemanha, a pena de prisão raramente tem relevância (HRW & FEANSTA, 2012). As multas são impostas como “unidades diárias” em que o mínimo de dias de aplicabilidade da sanção são 5 e o máximo 360 euros, dependendo da gravidade da ofensa criminal.

Em 2012 registou-se um aumento de 15% de população sem-abrigo comparativamente a 2010. Registavam-se mais de 284 mil pessoas desalojadas e destas mais de 15% das pessoas registadas nos programas de assistência não eram de nacionalidade alemã (FEANSTA, 2012).

### 2.3.9 Luxemburgo

Em todo o código penal Luxemburguês não se faz qualquer referência a crimes relacionados com os sem-abrigo ou relativos à mendicidade (*Código Penal do Luxemburgo*, 2016).

Atualmente não existe nenhum sistema de recolha de dados sobre os sem-abrigo no Luxemburgo. O único estudo científico oficial sobre os sem-abrigo e exclusão habitacional no Luxemburgo foi publicado em 2007 pelo CEPS (*Centre for European Policy Studies*). O estudo enumerava adultos que frequentavam os centros de dia, os abrigos, albergues e os que recebiam apoios para a habitação. O Ministério da Família e da Integração do país reúne também dados sobre serviços sociais publicando relatórios anuais. Em 2013 constavam nos registos que 372 pessoas usaram abrigos diurnos e noturnos em situações de emergência; 1056 ficaram hospedadas em habitações alugadas, em que contavam com apoios sociais e 105 jovens utilizaram os serviços de habitação especializados para jovens. Calculavam-se no total 1533 pessoas com ligações a dez instituições de apoio social (FEANSTA, 2012).

Nos relatórios elaborados pelo ministério acima mencionado apontam que haveria pelo menos 30 diferentes nacionalidades por entre os sem-abrigo do Luxemburgo: 48% luxemburgueses, 40% de outras nacionalidades da UE (sobretudo em maior número portugueses, franceses e italianos) e 12% de países terceiros.

Em Março de 2013, o Ministério da Família e da Integração anunciou a adoção de uma estratégia nacional para os sem-abrigo. Esta estratégia foca-se principalmente em proporcionar às

pessoas sem-abrigo habitações decentes e estáveis, pretende-se que haja uma forte e adequada reação às situações de maior urgência, evitar que haja falta de acomodação para a população e por fim, criar mais e melhores medidas que digam respeito aos sem-abrigo.

#### 2.3.10 Reino Unido

Infelizmente, no Reino Unido, o número de pessoas sem-abrigo não pára de aumentar. Em 2011 o governo apresentou um relatório no qual apresentava o crescimento de população sem-abrigo em 23% (FEANSTA, 2012).

A “*Vagrancy act*” de 1824, apesar de revista várias vezes, continua em vigor e, sob o código inglês, ser sem-abrigo em determinadas condições pode ser punido por lei. Poderá haver uma ofensa criminal se: a) o indivíduo continuar na rua, após ter sido encaminhado para algum tipo de instituição que providenciasse acolhimento gratuito; b) se recusar algum tipo de ajuda de instituições sociais que pretendam providenciar abrigo a custo zero; c) se danificar o espaço público no qual tem estado a dormir ou se criar algum perigo para a saúde alheia (infecções, etc.).

Em Londres surgiu recentemente uma nova infração relativamente à montagem de uma tenda ou estrutura semelhante (incluindo colchões e sacos de cama) em torno da Praça do Parlamento para dormir ou permanecer por um longo período. Para além deste tipo de novas infrações que vão sendo introduzidas no centro da capital em locais mais “sensíveis”, muito se pode ainda referir sobre a ocupação de prédios públicos ou sobre a prática da mendicidade. A ocupação de espaço público sem autorização era antes encarada como uma ofensa civil com o proprietário do imóvel o que, possivelmente, acabaria por dar origem a uma ordem de despejo pelos tribunais. Contudo, desde algum tempo, o Reino Unido está a tentar criminalizar esta prática através de assistência judiciária, condenando e punindo quem cometa este tipo de atividade (HRW & FEANSTA, 2012).

A mendicidade e a mendicidade persistente (considera-se mendicidade persistente quando os indivíduos continuam a praticar a atividade após uma detenção) são punidas por lei, bem como a obstrução de estradas por indivíduos sem-abrigo e por comportamentos antissociais (punidos sob o *Public Order Act*). No Reino Unido, existe uma sanção civil particular criada em 1998 que é usada muitas vezes contra os sem-abrigo: trata-se dos ASBOs – *Anti-social behaviours orders*. As ASBOs foram introduzidas para dar resposta às preocupações públicas. Traduzem-se em ordens civis o que significa que podem ser impostas às pessoas sem serem terem cometido alguma ofensa criminal (HRW & FEANSTA, 2012).

Contudo, segundo a fundação Joseph Rowtree, as detenções são feitas consoante a área em que o mendigo está a pedir esmolar e se esta é considerada uma área prioritária para as

autoridades. Segundo a mesma fonte, muitos polícias tornam-se relutantes em deter indivíduos pela prática desta atividade devido aos altos níveis de reincidência. Constata-se uma inexistência de resultados positivos quando a detenção é usada como “solução” para travar a mendicidade.

### 2.3.11 Suécia

Desde 2005 que o número de pessoas sem-abrigo aumentou na Suécia. Segundo o Conselho Nacional de Saúde e Bem-estar do país, em 2011, eram 34 mil as pessoas consideradas sem-abrigo (HRW & FEANSTA, 2012). Neste país nórdico, são muito poucos as medidas que possam prejudicar a vida dos sem-abrigo. Não existe nenhuma lei no país que proíba a mendicidade. Contudo, para usufruir de um lugar público de uma zona de planeamento local, para fins alternativos, requer uma licença. Assim sendo, as sanções poderão surgir através de multas por falta de autorizações legais. Denote-se que esta medida não afeta diretamente os sem-abrigo pois, segundo a lei sueca, (capítulo 3 secção 1) se o uso do espaço for temporário existe isenção da aquisição da licença (HRW & FEANSTA, 2012).

Se as pessoas tiverem o cuidado de mudar frequentemente de sítio para dormir, a atividade poderá ser permitida, mesmo sem uso licença. Se a área ocupada for relativamente pequena e se não interferir ou criar obstáculos a terceiros, a probabilidade das pessoas serem advertidas pelas autoridades é muito baixa. Apesar de abrir espaço a que as pessoas não sejam penalizadas, esta “estratégia” que permite a isenção de licença impede que as pessoas possam acumular alguns bens em algum sítio fixo e, muito menos, de criar laços com outras pessoas (por exemplo, vizinhança) o que, conseqüentemente, prejudica nos pedidos de auxílio (HRW & FEANSTA, 2012).

Na Suécia destaca-se uma maior exigência a nível da preservação do ambiente. Segundo o código ambiental sueco qualquer pessoa que, deliberadamente ou por negligência, deixar lixo em locais públicos, sobretudo em locais muito frequentados, é punida com uma multa ou pena de prisão por um período inferior a 1 ano. Esta medida mais exigente provoca vários problemas aos sem-abrigo. Primeiro porque estes possuem “muitos” bens que para os cidadãos socialmente integrados são considerados lixo e segundo, porque pela sua condição, não têm onde guardar os seus pertences, tendo obrigatoriamente de os deixar nas bermas dos passeios, estradas, parques, etc. (HRW & FEANSTA, 2012).

Em alguns municípios, é também proibido dormir dentro de veículos. Estas medidas foram adotadas sobretudo para impedir que os turistas durmam dentro dos carros, pelo que, esta proibição verifica-se mais em zonas turísticas.

As condutas de desordem pública previstas no código penal sueco remetem para o ato de defecar ou urinar em público. Muitas vezes poderá também incluir intoxicação pública, se a pessoa estiver a comportar-se muito desadequadamente. Nestes casos, as pessoas cuja aparência e/ou comportamento é perturbador são retiradas do local por serem consideradas ameaça à ordem pública. Se as pessoas se recusarem a retirar-se do local, então a polícia poderá colocá-las em prisão preventiva entrando, mais tarde, em contacto com uma autoridade social adequada para o caso (HRW & FEANSTA, 2012).

Quanto ao consumo de álcool não existem muitas restrições na Suécia: contudo em Estocolmo, existem interdições de consumo de álcool em parques durante algumas horas específicas do dia.

### 2.3.12 Finlândia

Entre 1937 e 1986 a criminalização dos sem-abrigo estava em vigor na Finlândia. A lei foi criada no sentido de controlar os “vagabundos” prostitutas e mendigos. As pessoas eram registadas e se não cumprissem com a lei poderiam ser enviados para instituições de trabalhos forçados por um período fixo (HRW & FEANSTA, 2012). Hoje, a Constituição finlandesa declara direitos e liberdades fundamentais para todos os cidadãos tal como em todos os países da UE. Apesar da condição de sem-abrigo não ser criminalizada atualmente, muitas das suas atividades diárias são proibidas por serem consideradas perigosas para a segurança e a ordem pública. Exemplo disso, são atividades como beber, urinar e defecar em publicamente.

De acordo com a secção 4 da Lei de Ordem Pública é proibido o uso de substâncias intoxicantes em áreas edificadas, juntos às fronteiras e nos transportes públicos. A exceção surge apenas quando se tratam de bebidas alcoólicas nos parques ou lugares públicos semelhantes, desde que esse consumo não impeça ou restrinja o direito de outras pessoas usufruírem do mesmo espaço. A violação desta proibição leva a aplicabilidade de uma multa (HRW & FEANSTA, 2012).

Tal como na Suécia, segundo a Lei dos Resíduos finlandesa é proibido atirar lixo para o chão. A pessoa é obrigada a limpar a área que sujou, caso contrário, o indivíduo é sujeito a uma coima. Esta medida poderá ser uma das que mais prejudica os sem-abrigo, pelas razões acima referidas.

A condição de “vadio” não é uma infração penal em si, contudo, as autoridades policiais e outras entidades de segurança são autorizados a intervir, caso os sem-abrigo estejam a perturbar ou a colocar em risco a ordem pública (idem).

A mendicidade já fez parte da agenda do parlamento finlandês (em 2012) pelo que, considerada como um problema particular, a mendicidade agressiva foi considerada como um comportamento invasivo.

Segundo um inquérito feito em 2011 a população sem-abrigo na Finlândia correspondia a 7572 pessoas. Desde 1980 que se tem verificado uma diminuição em 50%, sobretudo, dos casos em que as pessoas estão nessa situação a longo termo, resultado da estratégia nacional de combate à pobreza extrema (FEANSTA, 2012).

### 2.3.13 Dinamarca

Em 2011 o número aproximado de sem-abrigos registados na Dinamarca era de 5290, onde se verificou um aumento de população jovem a dormir pelas ruas, sobretudo na capital Copenhaga. Na Dinamarca, não existe legislação que penalize os sem-abrigo, mas os fortes controlos de identificação têm dado origem a deportações de indivíduos que não possuem nacionalidade dinamarquesa ou de algum Estado-Membro Europeu (HRW & FEANSTA, 2012).

Neste caso, o problema reside na lei dinamarquesa que impede que os serviços públicos, do Estado, de ajuda aos sem-abrigo, sejam disponibilizados a pessoas que não tenham nacionalidade dinamarquesa. Por não terem direito a apoio social dinamarquês torna-se muito difícil para as pessoas de nacionalidade estrangeira desalojadas adquirirem acomodação e refeições sociais. Além disto, o facto de existir um montante mínimo de subsistência para permanecer no país, equivalente a 350DKK coroa dinamarquesa (aproximadamente 50 euros) por dia, complica a situação da população estrangeira para permanecer legitimamente no país (HRW & FEANSTA, 2012).

Apesar da não explicitação no código penal, existem algumas disposições e leis que são mais propensas a afetar pessoas sem-abrigo. Mendigar depois de já ter sido chamado à atenção pelas autoridades, ou ao permitir que um menor esteja a pedir esmola, poderá resultar até seis meses de prisão nos termos do Artigo 197 do código penal dinamarquês. No que concerne ao consumo de álcool, geralmente, não é sancionada a embriaguez em local público. Contudo, determinadas medidas locais podem restringir o consumo de álcool em público em determinadas áreas, sobretudo se existirem condutas perturbadoras. O artigo 138 do código penal dinamarquês prevê expressamente que uma pessoa sob substâncias psicotrópicas que, intencionalmente ou por negligência coloca outras pessoas ou propriedades em risco será multada ou condenada até um 1 de prisão (HRW & FEANSTA, 2012).

### 2.3.14 República Checa

Sem ser por motivos de ocupação ou invasão de propriedade alheia, a lei checa não interfere com a vida dos sem-abrigo. A maioria das ocorrências que se relacionam com os sem-abrigo são resolvidas através de processos administrativos simples. Em Praga a mendicidade e o consumo de álcool em público é proibido em algumas áreas segundo regulamentos locais. No entanto, nenhum regulamento aponta que seja proibido pernoitar em plena cidade (HRW & FEANSTA, 2012).

Até há bem pouco tempo (1 de Julho de 1990) as pessoas sem-abrigo eram consideradas criminosas por praticarem “parasitismo” (prizivnictví). Desde que esta ofensa criminal foi abolida não existe por lei nenhum comportamento diretamente associado aos sem-abrigo.

Tal como referido anteriormente, a única exceção a nível legal é a invasão de propriedade alheia, mesmo que se trate de um edifício ou área abandonada. Este acto é proibido sob o decreto 280 da Lei nº40/2009 e os elementos deste crime são puníveis com pena até 2 anos de prisão ou mais se existirem agravantes.

Na Capital, em certas áreas, pedir esmola é proibido pelo Regulamento nº14/2000, nos seguintes locais:

- No metro (dentro e fora, incluindo nos acessos das entradas e saídas);
- No interior dos restantes transportes públicos;
- Num perímetro de cem metros em torno das estações ferroviárias, centrais de autocarros e aeroporto;
- Num perímetro de cem metros de jardins-de-infância, escolas primárias e embaixadas;
- E em outras áreas públicas referidas no anexo do regulamento que inclui quarenta ruas e praças no centro da cidade.

É também proibida a ingestão de bebidas alcoólicas nos mesmos locais acima referidos e ainda perto de instalações médicas e outros locais específicos estipulados no anexo do regulamento 12/2008 da Assembleia da cidade de Praga (HRW & FEANSTA, 2012). Relativamente aos comportamentos puníveis por serem considerados perturbadores da ordem pública apontam-se:

- Os distúrbios noturnos;
- Condutas que criem indignação pública;
- Poluição dos espaços públicos ou instalações de utilidade pública;
- Destruição ou ocupação ilegal de espaços públicos, instalações ou serviços comunitários;

- Depósito de lixo ou resíduos fora dos locais designados.

### 2.3.15 Hungria

Com a subida da extrema-direita ao poder em 2010 o país começou a escalada para a criminalização dos sem-abrigo.

Primeiro, o parlamento húngaro aprovou a lei que permite atribuir funções específicas ao espaço público e proibir quaisquer outras. Depois, Budapeste interditou o uso do espaço público para se “residir”. Uns meses mais tarde, o parlamento decidiu punir com 60 dias de prisão ou 530 euros (máximo) de multa quem, durante seis meses, por duas vezes violasse qualquer proibição de dormir no espaço público. Um mês mais tarde já era proibido dormir no espaço público em todo o país. Esta proibição de residência habitual em locais públicos está presente no artigo 186 do código penal e compreende, não só a proibição do uso de locais públicos urbanos para fins de residência habitual, mas também transportar bens pessoais de um local público para outro (FEANTSA, 2010b).

Quanto à questão da mendicidade os termos do artigo 185 afetam claramente (e diretamente) a pessoas que a praticam. Pedir esmola ao fazer-se acompanhar por uma criança, dirigir-se diretamente às pessoas para recolher dinheiro ou bater “porta à porta” com a mesma finalidade é considerado uma ofensa criminal. Em algumas áreas de Budapeste e noutras cidades húngaras, nomeadamente em Sveged, Pécs e Kaposvár (cidades que possuem um número considerável de habitantes) as autoridades locais já aprovaram leis que proíbem todas as formas de mendicidade, incluindo a “mendicidade silenciosa”. O atual Ministro do Interior, Sandor Pinter, proferiu que a Hungria iria “limpar” os espaços públicos retirando os mendigos e sem-abrigos das ruas e todas aqueles que provocassem “mau estar” nos centros urbanos. Em 2010 a FEANSTA apresentou um documento a mostrar a sua oposição à proposta de lei que previa a alteração da ação legal de 1997/LXXVII sobre a transformação e proteção do ambiente/espço urbano e da ação legal -1996 XXI - referente ao desenvolvimento territorial. A organização explicita que a emenda à lei era contrária aos princípios constitucionais da Hungria, bem como à lei dos Direitos Humanos Internacionais. A resposta dada pela ONG sobre a presença dos sem-abrigo pelas cidades baseou-se na defesa da ideia de que ao restringir a liberdade de movimento e a “livre vontade” das pessoas dormirem nas ruas são violados os direitos de igualdade e dignidade humana a pessoas extremamente vulneráveis (FEANSTA, 2010b).

Apesar de toda a polémica em torno do caso da Hungria, as alterações à lei foram adotadas e para além destas, é necessário ainda evidenciar outros artigos presentes na lei húngara que,

apesar de estipulados para toda a sociedade, facilmente se aproximam mais à situação dos sem-abrigo. É o caso do artigo 196 que pune quem atirar lixo ou provoque sujidade em edifícios e transportes públicos e da secção 202/A que proíbe o acto das pessoas tomarem banho em determinadas áreas públicas urbanas (HRW & FEANSTA, 2012).

#### *2.4 Tendências*

Entre os países analisados é possível perceber que em vários locais da Europa é possível verificar algumas tendências comuns. Portugal, França, Finlândia, Reino Unido, Bélgica e Alemanha foram os países em que se fez história e verificou-se a alteração das Constituições e Códigos anteriores que aboliram a criminalização dos sem-abrigo. Em todos os países destaca-se a importância da preservação da dignidade de menores e, por isso, o uso de crianças para “ajudar” a pedir esmola é censurado por todos os Estados-Membros.

Confirma-se também que, tal como previsto, é nos grandes centros urbanos que as medidas de penalização dos sem-abrigo vão nascendo e se propagando. Os municípios urbanos estão “preocupados” com o aspeto dos seus centros e, desta forma, os sem-abrigo parecem representar sujidade, delinquência e desemprego, tudo cenários a evitar. O rótulo que a sociedade atribui sobre estas pessoas é tal, que já se presume que determinados delitos serão cometidos por pessoas sem-abrigo, simplesmente devido ao seu estilo de vida. Todavia, a adoção de mais medidas que incidem diretamente sobre comportamento regulares destes indivíduos (como remexer nos lixos) contribui para um efeito “bola neve”. É uma questão de tempo até o indivíduo adormecer e tornar-se criminoso.

O caso da Hungria é o mais drástico e flagrante. A disposição de proibir a mendicidade propagou-se pela República Checa (em algumas áreas), pela Áustria, pela França (quando mais agressivamente), pelo Reino Unido, nomeadamente em Londres e pela Dinamarca. Confirma-se que na última década deu-se um crescimento de políticas mais repressivas na Europa.

*“Homeless policy has always been ambivalent. On the one hand, the aim is to support the homeless with their re-entry into the society, and, on the other hand, the aim is to combat their amoral lifestyle and curb the nuisance they cause.”*

*(The Netherlands, Housing Rights Watch. 2012).*

### 3.1 – Europa VS EUA

No seguimento dos dados apresentados no capítulo anterior, infere-se que a Europa ainda não chegou ao patamar dos EUA no que diz respeito à severidade do Estado penal. A regulação das classes trabalhadoras, que Pierre Bourdieu (in Wacquant, 2009) intitulava de “mão-esquerda do Estado” responsável pela proteção e ampliação da qualidade de vida figurada pela educação, assistência social, saúde, habitação pública e leis trabalhistas, é derrubada (no caso dos Estados Unidos) por e agregada a (no caso da Europa) uma regulação de “mão direita” do Estado composta por “justiça”, policiamento e administração prisional (Wacquant, 2009, p.6).

Evidentemente, tal como nos EUA, a ampliação do capitalismo, da submissão ao mercado livre, da aceitação das responsabilidades individuais, ou seja, do projeto neoliberal, foi também responsável pelo arranque do controlo social na Europa. O território encontra-se numa situação intermédia de adoção das políticas punitivas, mas apesar de mais lentamente, segue os passos dos Estados Unidos.

#### 3.1.2- Resultados

A apresentação de resultados em tabela permite obter uma visão geral do todo.

**Quadro 1 – Condições das penalizações aos sem-abrigo pelos Estados-Membros**

País	Criminaliza os S-A?	Sanciona?	Como?
<b>Portugal</b>	Não	Não	-
<b>Espanha</b>	Não	Sim	Está presente no código penal se envolver crianças ou deficientes; As autoridades podem fazer os sem-abrigo “circularem”.
<b>Grécia</b>	Não	Sim	Está presente no código penal que quem implorar constantemente por dinheiro, poderá ser punido.
<b>Itália</b>	Não	Sim	Apenas se as pessoas se fizerem acompanhar por animais.
<b>Áustria</b>	Não	Sim	Através de leis estaduais – mendigar é proibido em alguns Estados
<b>França</b>	Sim	Sim	Mendicidade organizada e agressiva é crime
<b>Bélgica</b>	Não	Não	-
<b>Países Baixos</b>	Não	Não	-
<b>Alemanha</b>	Não	Não	-
<b>Luxemburgo</b>	Não	Não	-
<b>Reino Unido</b>	Não	Sim	A mendicidade “persistente” é sancionada
<b>Suécia</b>	Não	Sim	Possível apreensão dos bens dos sem-abrigo em espaço público
<b>Finlândia</b>	Não	Não	-
<b>Dinamarca</b>	Não	Sim	Deportações (no caso dos estrangeiros); praticar a mendicidade com menores ou depois de já ter sido feita uma advertência
<b>República Checa</b>	Não	Sim	Através da proibição da mendicidade em determinados locais específicos
<b>Hungria</b>	Sim	Sim	

Fonte: Elaboração própria

Em todos os países incluídos no estudo, qualquer comportamento que ponha em risco a ordem pública é motivo de advertência. É interessante verificar que em alguns Estados-Membros a presença de sem-abrigos na rua é sinónimo de perturbação pública. Pior do que assumir a

pobreza como aversão (pública) é confirmar e assumir que esta está profundamente relacionada com o tipo de sistema económico e modelos políticos em que vivemos atualmente (como comprovou Loic Wacquant). Assim, o sistema cria medidas para esconder erros políticos próprios.

Apesar da forte segregação e do carácter individualista que caracteriza as capitais europeias, a sanção mais recorrente ainda é “apenas” uma coima. Mesmo que ilógica e contraditória, não se pode afirmar que os sem-abrigo são imediatamente “caçados” no seio das suas cidades. São primeiro advertidos, “castigados” e só depois, e em último caso, encarcerados.

Mas até quando? Se os cenários de pobreza dependerem fortemente dos sistemas económicos, poderá então ser apenas uma questão de tempo até que a realidade europeia seja um verdadeiro reflexo da realidade dos Estados Unidos da América.

O que se têm verificado nas grandes cidades europeias é uma rutura no Estado social, que abriu espaço para a criação de traços patológicos. Tal como afirma Harvey, pode-se dizer que o continente tem sofrido uma “destruição criativa” que se estendeu às divisões de trabalho, às relações sociais, à qualidade de vida e de bem-estar. Será este um processo natural do contexto urbano?

Além destas mutações, a ampliação do populismo na Europa veio dar mais força a esta viragem punitiva. A crise que se esbateu no continente europeu e a falta de respostas dos partidos tradicionais impulsionaram este tipo de movimentos (populistas), nomeadamente através da ascensão da extrema-direita na união dos vinte e oito, em países como a Alemanha, França, Áustria, Suécia e como se pode ver, no Reino Unido.

Ainda em comum com os EUA verifica-se o reforço do policiamento e de vigilância, o monitoramento e o acompanhamento de comportamentos e atividades de pessoas e locais. Tudo isto ultrapassa as noções de proteção (efeitos positivos) para se cruzar com ideais segregadores com efeitos altamente negativos com o objetivo de minimizar a visibilidade de pessoas indesejáveis nos centros urbanos. (ICHRP, 2010, p.30)

Contudo, é importante ressaltar que nem todos os ideais se perderam, como é o exemplo do ideal reabilitativo, que permanece no centro das atenções europeístas. Porém é preciso assumir um facto: apesar de contribuir para o estigma social, a categorização e a definição de “sem-abrigo” deu origem a várias discussões em muitos Estados-Membros. Colocar um problema na ordem do dia significa dar-lhe atenção para poder resolvê-lo. Neste caso categorizar um problema poderá ajudar a resolvê-lo.

### 3.3 - Recomendações

Como se pode afirmar segundo o capítulo anterior, para haver uma melhoria significativa da situação dos sem-abrigo é essencial implementar políticas integradas de forma a criar um quadro jurídico equilibrado para a melhoria das condições de vida dos indivíduos. Segundo as recomendações apresentadas pela FEANSTA é preciso:

- Impedir e restringir ao máximo quaisquer tentativas de alterações à lei que venham prejudicar direta ou indiretamente as condições de vida destas pessoas;

- Estabelecer contacto regular com representantes da sociedade civil, organizações de cariz social (que trabalhem “no terreno”) e também diretamente com os sem-abrigo, para que seja possível compreender melhor a realidade dos sem-abrigo, fazer uma avaliação autêntica das necessidades existentes para que os municípios possam implementar medidas políticas adequadas;

- Garantir o direito a moradia para todos e garantir o exercício efetivo do direito à habitação;

- Apostar na melhoria dos serviços e condições de abrigos de forma a aumentar o número de vagas da habitação social e a assistência social;

- E por fim, o desenvolvimento de uma estratégia a longo prazo e uma abordagem estratégica para erradicar a pobreza extrema.

Segundo um estudo feito pela *European Observatory on Homelessness* chamado *Social Housing allocation and homelessness*, a habitação social na UE representa uma proporção bastante reduzida do total da habitação da UE. Além de uma queda significativa no investimento na habitação social dos Estados-Membros mais a Oeste, juntamente com as privatizações em massa, sabe-se que a habitação social dos Estados-Membros mais recentes da UE (países da Europa central e leste) era meramente residual.

Para remediar a situação, muitos países europeus têm adotado uma recente abordagem para combater a falta de habitação social nas cidades.

### 3.3 Housing First

As estratégias desenvolvidas e implementadas por vários Estados-Membros da União Europeia e a crescente popularidade do “*Housing First*” como método de abordagem aos sem-abrigo representa uma resposta inclusiva.

A estratégia *Housing first* é uma resposta que consiste na recolocação rápida das pessoas sem-abrigo para alojamentos permanentes e a partir do momento da acomodação é feito um acompanhamento próximo, de forma a providenciar os serviços que vão sendo necessários (*Canadian Observatory on Homelessness, s.d*). Sam Tsemberis apresenta a estratégia *Housing first* como uma forma eficaz para combater níveis elevados de pobreza, que se refletem nos indivíduos sem-abrigo. A ideia base desta estratégia centra-se no facto de que as pessoas só estarão preparadas para melhorar a sua situação social se possuírem alojamento adequado e permanente, que lhes permita adquirir e ter acesso a outro tipo de necessidades básicas essenciais como alimentação, higiene, cuidados de saúde (física e psicológica) e apoios sociais como na educação, emprego, estabelecimento de relações com a comunidade e outro tipo de assistência.

O foco desta estratégia é conseguir adquirir alojamento “intemporal” para famílias ou pessoas sem-abrigo, com apoios e serviços a longo prazo, que garantam bem-estar individual e uma habitação estável (*Canadian Observatory on Homelessness, s.d*). Os serviços devem ser providenciados consoantes as necessidade individuais e devem ser fornecidos até os indivíduos alcançarem alguma estabilidade. A habitação não é condicionada ao cumprimento dos serviços, ao invés, o processo consiste no estabelecimento de um contrato de arrendamento e assim, vão-lhes sendo fornecidos os serviços e apoios que são necessários para ajudá-los a alcançar sucesso. Este tipo de gestão - caso a caso - permite reduzir significativamente o tempo que as pessoas permanecem sem-abrigo e, além disso, previne que haja risco de reincidência. Da estratégia *Housing first* faz parte:

- Uma avaliação dos serviços e apoios providenciados para habitação;
- Estratégias de localização de arrendamento habitacional: onde são estabelecidas relações com proprietários do mercado privado para negociações de rendas (no que diz respeito a depósitos, tipo de pagamentos, prestações de subsídios de habitação a longo prazo);
- A atribuição de alojamento por tempo ilimitado;

- Uma articulação da gestão dos serviços e apoios prestados que precede o processo do alojamento.

Esta estratégia representa uma característica positiva em expansão, que tem sido adotada em vários Estados-membros. Este processo aumenta as possibilidades de inclusão dos indivíduos e contribui também (apesar de indiretamente), para a diminuição da população carcerária dos indivíduos sem-abrigo.

## Considerações finais

---

A existência de uma vaga de criminalização dos sem-abrigo é clara e é um fenómeno em expansão. A sociedade já não tolera a pobreza que outrora tolerara e as preocupações de quem governa as grandes cidades é torná-las altamente atraentes e competitivas. Hoje existe um repúdio desmedido em torno da pobreza e são cada vez menos as medidas políticas adotadas que possuem um verdadeiro cunho social. O âmbito social não dá lucro, nem faz parte das prioridades para o crescimento económico das zonas urbanas. As sociedades enredaram-se no projeto neoliberal que promete um crescimento económico-financeiro mas que não esconde o impacto que possui no declínio do investimento ao nível social.

É imperativo, antes de mais, deixar assentes determinadas questões. Em primeiro lugar, ter presente que existe um grande fosso entre aquilo que são os registos e o número real de pessoas sem-abrigo pelas grandes zonas urbanas europeias. Muitos cidadãos não estão registados em quaisquer centros ou instituições de ajuda e existem muitas outras pessoas em situação de ilegalidade. Este último caso gera mais medo entre os indivíduos e faz com que sejam mais discretos, longe dos olhares das autoridades. Assim sendo, é preciso considerar uma determinada margem de erro quando nos debruçamos sobre as estatísticas existentes sobre os sem-abrigo.

Em segundo lugar, existe a possibilidade de algumas medidas aqui anunciadas já terem sido modificadas pelos poderes locais das regiões analisadas.

Apesar destes fatores, foi possível responder à questão colocada no início da investigação: “estará a Europa a passar por uma corrente semelhante à dos Estados Unidos da América no que diz respeito às políticas punitivas contra os sem-abrigo?” Tudo parece indicar que sim e a tendência parece ser a expansão das mesmas políticas. É já possível colocar lado a lado a realidade norte-americana e a europeia e analisar onde, como e quando começaram as políticas repressivas contra a pobreza e com que intensidade se fazem sentir. Desta forma, a metodologia adotada nesta investigação permitiu confirmar a hipótese colocada. De acordo com os objetivos traçados, a enumeração e o mapeamento das medidas penais foram apresentados e foi possível fazer um confronto entre as diferentes realidades nos diferentes locais. Ainda em relação à comparação de resultados, importa evidenciar que entre os vários autores aos quais recorri para sustentar esta investigação, nenhum negou a existência de uma vaga de penalização da pobreza. Apesar dos diferentes argumentos vindos de diversas áreas, o problema tem fundamento.

Infelizmente, o projeto europeu vê-se “confuso” e permite que, de dia para dia, os cidadãos alimentem uma descrença nos projetos em que antes perfilhavam. As medidas repressivas que aqui se trataram representam um problema que cresce exponencialmente e geograficamente e, por isso, precisa de ser travado. O problema da criminalização dos sem-abrigo é real e arrasta consigo uma série de outros dilemas:

- A falta de políticas e medidas concretas para combater os níveis de pobreza das regiões contribui para o aumento do número de pessoas sem-abrigo pelas cidades;

- Com a população sem-abrigo a aumentar, aumentam também as medidas repressivas contra os mesmos;

- Com o crescimento da população sem-abrigo as organizações e as instituições de cariz social não conseguem dar resposta a todos (sobretudo no que diz respeito à colocação de pessoas em abrigos e alojamentos temporários);

- A inserção de pessoas sem-abrigo é um processo muito moroso e complicado tendo em conta o estado de miséria em que vivem e torna-se muito pior quando se trata de ex-reclusos.

Assim sendo, é possível verificar que a ação local e regional precisa de ter um papel fulcral no combate às medidas que geraram esta dilatação da exclusão social. Porém, como membros de uma união económica e política urge que Estados da União Europeia deem o exemplo e coloquem na sua agenda muito mais do que orientações destinadas a empresas e consumidores.

Esta análise crítica feita à criminalização dos sem-abrigo contribuiu para demonstrar quão fácil é hoje tornar-se um criminoso quando se é pobre; quando se criam medidas para afastar os “indesejados” que por sua vez espelham os frutos de governações. Esta reflexão reconduz-nos ao papel do(s) Estado(s) face às solidariedades e leva-nos a questionar como é que os Estados pensam em integração quando ignoram, colocam de lado ou fazem uma gestão deficiente dos organismos de solidariedade.

É certo que em 2012, a União Europeia foi distinguida com o Prémio Nobel da Paz por ter “contribuído durante mais de seis décadas para o avanço da paz e da reconciliação, da democracia e dos direitos humanos na Europa” (Andrews, 2016, p.163). Estará a União Europeia a deixar de mostrar-se à altura desta distinção?

## Referências bibliográficas

---

- Aldeia, J. (2013). A realocação dos indivíduos sem-abrigo no espaço público. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 27, 61-72.
- Anderson, I. (2010). Services for homeless people in Europe: Supporting pathways out of homelessness? In E. O'Sullivan, V. Busch-Geertsema, D. Quilgars, & N. Pleace (Eds.), *Homelessness research in Europe* (pp. 123-142). Brussels: *European Federation of National Organisations Working With the Homeless*.
- Andrews, J. (2016). *Os grandes conflitos mundiais*. Lisboa: Clube do autor
- Baker, D. J. (2009). *A critical evaluation of the historical and contemporary justifications for criminalizing begging*. *The Journal of Criminal Law*, 73, 212-240. doi: 1350/jcla.2009.73.3.570
- Baptista, I. (2003). *Services for homeless people in Portugal. Between the State and the NGO's: Partnership, protagonism and financing*. Brussels: *European Federation of National Organisations Working With the Homeless*.
- Baptista, I. (2009). *The drafting of the Portuguese homeless strategy: An insight into the process from a governance-oriented perspective*. *European Journal of Homelessness*, 3, 53-74.
- Barry, A., Osborne, T., & Rose, N. (Eds.). (1996). *Foucault and political reason: Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. Chicago: *The University of Chicago Press*.
- Bastos, S. (1997). *O estado novo e os seus vadios: Contribuições para o estudo das identidades marginais e da sua repressão*. Lisboa: *Publicações Dom Quixote*.
- Benjaminsen, L., & Dyb, E. (2010). *Homelessness strategies and innovations*. In E. O'Sullivan, V. Busch-Geertsema, D. Quilgars, & N. Pleace (Eds.), *Homelessness research in Europe* (pp. 41-63). Brussels: *European Federation of National Organisations Working With the Homeless*.
- Benjaminsen, L., Dyb, E., & O'Sullivan, E. (2009). The governance of homelessness in liberal and social democratic welfare regimes: National strategies and models of intervention. *European Journal of Homelessness*, 3, 23-51.
- Bines, W. (1997). Health of single homeless people. In R. Burrows, N. Pleace, & D. Quilgars (Eds.), *Homelessness and social policy* (pp.132-148). London: *Taylor & Francis Group*.

- Burrows, R. (1997). The social distribution of the experience of homelessness. *In R. Burrows, N. Preece, & D. Quilgars (Eds.), Homelessness and social policy (pp. 50-68). London: Taylor & Francis Group.*
- Canadian Observatory on Homelessness. (s.d.). *Housing first. Disponível em <http://homelesshub.ca/solutions/housing-accommodation-and-supports/housing-first>*
- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia: C326, 391-407. (2012). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PT>
- Código Penal do Luxemburgo. (2016). Atualizado até 10 de julho de 2016. Disponível em [http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/codes/code\\_penal/codepenal.pdf](http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/codes/code_penal/codepenal.pdf)
- Código Penal Português. (1995). Atualizado até à Lei n.º 83/2015, de 5 de agosto. Disponível em <http://www.codigopenal.pt/>
- Conselho da Europa. (1996). *Carta social europeia (revista)*. Disponível em <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168047e171>
- Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004. Jornal Oficial da União Europeia: L158, 77-123. (2004). Disponível em <http://www.secomunidades.pt/vistos/images/docs/Directiva38.2004%20pt00770123.pdf>
- European Communities. (2004). *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals*. Disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5832745/KS-CC-04-008-EN.PDF/2a7f26b4-4a10-4f05-a43a-52786a114279?version=1.0>
- European Federation of National *Organisations* Working With the Homeless. (2010a). *How to measure and monitor homelessness at European Union level. Brussels: Author.*
- European Federation of National *Organisations* Working With the Homeless. (2010b). *Hungary: FEANTSA opposes draft law that restricts the rights of homeless people. Disponível em [http://www.feantsa.org/spip.php?action=acceder\\_document&arg=1061&cle=6cb125751a7ca07413d95329d90b4e2bb5991719&file=pdf%2Ffeantsa\\_hu\\_statement\\_final.pdf](http://www.feantsa.org/spip.php?action=acceder_document&arg=1061&cle=6cb125751a7ca07413d95329d90b4e2bb5991719&file=pdf%2Ffeantsa_hu_statement_final.pdf)*
- European Federation of National *Organisations* Working With the Homeless. (2011). *Comparability of homelessness data collection across the European Union: A case study of 6 European cities. Disponível em*

- [http://www.feantsa.org/spip.php?action=acceder\\_document&arg=885&cle=b03aa59870f3d187ca19aeb4111896fb977b9a25&file=pdf%2Fcasestudy\\_citydata\\_01042011.pdf](http://www.feantsa.org/spip.php?action=acceder_document&arg=885&cle=b03aa59870f3d187ca19aeb4111896fb977b9a25&file=pdf%2Fcasestudy_citydata_01042011.pdf)
- European Federation of National *Organizations* Working With the Homeless. (2012). *On the way home?: FEANTSA monitoring report on homelessness and homeless policies in Europe*. Brussels: Author.
- European Federation of National *Organisations* Working With the Homeless. (2014). *Confronting homelessness must remain a priority in the European Union fight against poverty*. Disponível em <http://www.m2.com/m2/web/story.php/20144202809>
- European Federation of National *Organisations* Working With the Homeless. (2015). *Criminalising homeless people: Banning begging in the European Union*. Brussels: Author.
- European Union. (2010). *The social situation in the European Union*. doi: 10.2767/78147
- European Union. (2012). *Human rights and democracy: European Union strategic framework and European Union action plan*. Disponível em [https://eeas.europa.eu/organisations/osce/docs/eu\\_strategic\\_framework\\_action\\_plan\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/organisations/osce/docs/eu_strategic_framework_action_plan_en.pdf)
- European Union. (2013). *Eurostat regional yearbook 2013*. doi: 10.2785/44451
- European Union. (2014a). *Living conditions in Europe*. doi: 10.2785/594
- European Union. (2014b). *The European Union explained: Justice, fundamental rights and equality*. doi: 10.2775/88110
- Evangelista, G. F. (2013). *Mean streets: A report on the criminalization of homelessness in Europe*. Disponível em <http://www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Mean%20Streets%20-%20Full.pdf>
- Fernandes, M. M. D. (2006). *Fechados no silêncio: Os sem-abrigo* (Dissertação de Mestrado). Disponível em <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/619/1/LC177.pdf>
- Ford, J. (1997). Mortgage arrears, mortgage possessions and homelessness. In R. Burrows, N. Pleace, & D. Quilgars (Eds.), *Homelessness and social policy* (pp. 88-108). London: Taylor & Francis Group.
- Garland, D. (2001). *The culture of control: Crime and social order in contemporary society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gerull, S. (2014). Evictions due to rent arrears: A comparative analysis of evictions in fourteen countries. *European Journal of Homelessness*, 8(2), 137-155.

- Grupo para a Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia nacional para a integração das pessoas sem abrigo (GIMAE). (2009). *Estratégia nacional para a integração de pessoas sem abrigo: Prevenção, intervenção e acompanhamento 2009-2015*. Disponível em [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/docs/atividade\\_in\\_terminstitucional/enipsa\\_estrat\\_nac\\_sabrigo.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ihru/pt/ihru/docs/atividade_in_terminstitucional/enipsa_estrat_nac_sabrigo.pdf)
- Habitat for Humanity. (s.d.). *Advocacy focus: Solid ground*. Disponível em <http://www.habitat.org/getinv/events/world-habitat-day/advocacy-focus-solid-ground>
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Hegedüs, J., Horváth, V., & Somogyi, E. (2014). The potential of social rental agencies within social housing provision in post-socialist countries: The case of Hungary. *European Journal of Homelessness, 8*(2), 41-67.
- Hellenic Statistical Authority. (2011). *Statistics: Population and social conditions*. Disponível em <http://www.statistics.gr/en/statistics/pop>
- Homeless World Cup Organisation. (s.d.). *Global homeless statistics*. Disponível em <https://www.homelessworldcup.org/homelessness-statistics/#europe>
- Housing Rights Watch, & European Federation of National Organisations Working With the Homeless. (2012). *Poverty is not a crime campaign: A survey of national laws*. Retirado de <http://www.housingrightswatch.org/page/criminalisation-7>
- Huey, L. (2009). *Homelessness and the 'exclusive society' thesis: Why it is important to 'think local' to 'act local' on homelessness issues*. *European Journal of Homelessness, 3*, 261-273.
- Huey, L. (2012). *Invisible victims: Homelessness and the growing security gap*. *European Journal of Homelessness, 6*(2), 277-279.
- Institut National de la Statistique et des Études Économiques. (2012). *Population*. Disponível em <http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=2>
- International Council on Human Rights Policy. (2010). *Modes and patterns of social control: Implications for human rights policy*. Geneva: Author.
- Jones, S., & Evangelista, G. F. (2014). *Mean streets: A report on the criminalisation of homelessness in Europe* [Crítica do livro *Mean streets: A report on the criminalization of homelessness in Europe*, de G. F. Evangelista]. *European Journal of Homelessness, 8*(2), 281-284.

- Lima, T. C. S., & Mioto, R. C. T. (2007). Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: A pesquisa bibliográfica. *Revista Katálysis*, 10, 37-45. doi: 10.13140/RG.2.1.2132.8083
- Maesele, T., Roose, R., & Bie, M. B. (2010, agosto). *Social work, (de-)criminalisation and homelessness: The case of Belgium. Artigo apresentado na conferência Social Work in Times of Crisis: What can social work deliver – and who benefits?, Tallinn, Estónia. Resumo disponível em <https://biblio.ugent.be/publication/1036620/file/1036621.pdf>*
- Maesele, T., Roose, R., Bie, M. B., & Roets, G. (2013). *From vagrancy to homelessness: The value of a welfare approach to homelessness. British Journal of Social Work*, 1-18. doi: 10.1093/bjsw/bct050
- Mahs, J. (2011). *Introduction: An americanization of homelessness in post-industrial countries. Urban Geography*, 32(7), 923-932. doi: 10.2747/0272-3638.32.7.923
- Mahs, J. (2013). *Punitive approaches and welfare state intervention: Reflections and future research directions. European Journal of Homelessness*, 7(2), 391-394.
- Miguel, M., Ornelas, J., & Maroco, J. (2010). *Modelo de atitudes face aos sem-abrigo em Portugal. Análise Psicológica*, 28(3), 437-450.
- Neale, J. (1997). *Theorising homelessness: Contemporary sociological and feminist perspectives. In R. Burrows, N. Pleace, & D. Quilgars (Eds.), Homelessness and social policy (pp. 35-49). London: Taylor & Francis Group.*
- Observatório de Luta Contra a Pobreza na Cidade de Lisboa. (2014). *Criminalização de sem-abrigo avança pela Europa. Disponível em <http://observatorio-lisboa.eapn.pt/criminalizacao-de-sem-abrigo-avanca-pela-europa/>*
- Ocobock, P. (2008). *Vagrancy and homelessness in global and historical perspective. In A. L. Beier, & P. Ocobock (Eds.), Cast out: Vagrancy and homelessness in global and historical perspective (pp. 1-34). Ohio: Ohio University Press.*
- Oliveira, E., & Ferreira, P. (2014). *Métodos de investigação: Da interrogação à descoberta científica. Porto: Vida Económica Editorial.*
- O'Sullivan, E. (2010). *Welfare states and homelessness. In E. O'Sullivan, V. Busch-Geertsema, D. Quilgars, & N. Pleace (Eds.), Homelessness research in Europe (pp. 65-83). Brussels: European Federation of National Organisations Working With the Homeless.*
- O'Sullivan, E. (2012). *Varieties of punitiveness in Europe: Homelessness and urban marginality. European Journal of Homelessness*, 6(2), 69-97.

- Paasche, S. (2012). *Is anti-begging legislation 'good practice' in tackling homelessness?. The Geographies of Homelessness: Homeless Experiences and Homeless Policy in Different Spaces*, 7-10. Disponível em [http://www.garesolidaire.net/attachments/fea\\_010-12\\_magazine\\_en\\_v3-2.pdf](http://www.garesolidaire.net/attachments/fea_010-12_magazine_en_v3-2.pdf)
- Parecer do Comité das Regiões sobre “A luta contra a condição de sem-abrigo”. *Jornal Oficial da União Europeia: C15*, 41-45. (2011). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010IR0018&from=PT>
- Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre “A problemática dos sem-abrigo” (parecer de iniciativa). *Jornal Oficial da União Europeia: C24*, 35-49. (2012). Disponível em <http://www.igfse.pt/upload/docs/2012/Parecer%20-%20A%20problem%C3%A1tica%20dos%20sem-abrigos.pdf>
- Parlamento Europeu, Comissão dos Assuntos Externos. (2015). *Projeto de relatório sobre o relatório anual sobre os direitos humanos e a democracia no mundo em 2013 e a política da União Europeia nesta matéria (2014/2216/INI)*. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0023+0+DOC+PDF+V0//PT>
- Paugam, S. (2006). *A desqualificação social: Ensaio sobre a nova pobreza*. Porto: Porto Editora
- Pizzio, A. (2009). *Desqualificação e qualificação social: Uma análise teórico conceitual*. *Revista Mal-Estar e Subjetividade*, 9(1), 209-232.
- Pleace, N., Burrows, R., & Quilgars, D. (1997). *Homelessness in contemporary Britain: Conceptualisation and measurement*. In R. Burrows, N. Pleace, & D. Quilgars (Eds.), *Homelessness and social policy* (pp. 1-18). London: Taylor & Francis Group.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (1995). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva Publicações.
- Radicchi, A. (2012). *The geographies of homelessness: The case of Italian railway stations*. *The Geographies of Homelessness: Homeless Experiences and Homeless Policy in Different Spaces*, 11-13. Disponível em [http://www.garesolidaire.net/attachments/fea\\_010-12\\_magazine\\_en\\_v3-2.pdf](http://www.garesolidaire.net/attachments/fea_010-12_magazine_en_v3-2.pdf)
- Regulamento n.º 1381/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 que cria o Programa “Direitos, Igualdade e Cidadania” para o período de 2014 a 2020. *Jornal Oficial da União Europeia: L354*, 62-72. (2013). Disponível em [http://www.igfse.pt/upload/docs/2014/RegUE1381\\_2013.pdf](http://www.igfse.pt/upload/docs/2014/RegUE1381_2013.pdf)

- Regulamento n.º 223/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de março de 2014 relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às pessoas mais carenciadas. *Jornal Oficial da União Europeia*: L72, 1-41. (2014). Disponível em [http://www.igfse.pt/upload/docs/2014/RegUE223\\_2014\\_FundodeAuxilioPessoasmaisCarenciadas.pdf](http://www.igfse.pt/upload/docs/2014/RegUE223_2014_FundodeAuxilioPessoasmaisCarenciadas.pdf)
- Schmidt, J. (2012). *The Danish government's policies on homeless migrants' rights to public space and public facilities and services for homeless people: An example of the criminalization of homelessness in Copenhagen. The Geographies of Homelessness: Homeless Experiences and Homeless Policy in Different Spaces*, 4-6. Disponível em [http://www.garesolidaire.net/attachments/fea\\_010-12\\_magazine\\_en\\_v3-2.pdf](http://www.garesolidaire.net/attachments/fea_010-12_magazine_en_v3-2.pdf)
- Segurança Social Portuguesa. (2015). *Sem abrigo*. Disponível em <http://www.seg-social.pt/sem-abrigo>
- Trovão, S. (2016). *From vagrancy heterotopias to the proximity of homelessness: A historical ethnography of the state's moral dilemmas in the management of unease. Journal of Historical Sociology*. doi: 10.1111/johs.12127
- União Europeia. (2014). *Investimento no crescimento e no emprego – Promover o desenvolvimento e a boa governação nas regiões e cidades da EU: Sexto relatório sobre a coesão económica, social e territorial*. Bruxelas: Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia.
- Wacquant, L. (2001). The penalisation of poverty and the rise of neo-liberalism. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9, 401-412. doi: 10.1023/A:1013147404519
- Wacquant, L. (2007a). Os excluídos da sociedade de consumo: Toxicodependentes, psicopatas e sem-abrigo nas prisões americanas. *Análise Social*, 42(185), 987-1003.
- Wacquant, L. (2007b). Rumo à militarização da marginalização urbana. *Discursos Sediciosos*, 11(15/16), 203-220.
- Wacquant, L. (2008). *Urban outcasts: A comparative sociology of advanced marginality*. Cambridge: Polity Press.
- Wacquant, L. (2009). *Punishing the poor: The neoliberal government of social insecurity*. Durham: Duke University Press.
- Wacquant, L. (2012). A tempestade global da lei e ordem: Sobre punição e neoliberalismo. *Revista de Sociologia e Política*, 20(41), 7-20. doi: 10.1590/S0104-44782012000100002

Walmsley, R. (2016). *World prison population list*. Disponível em [http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world\\_prison\\_population\\_list\\_11th\\_edition.pdf](http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/world_prison_population_list_11th_edition.pdf)

Xiberras, M. (1993). *As teorias da exclusão: Para uma construção do imaginário do desvio*. Lisboa: Instituto Piaget.

## Anexo 1 – Tipologia europeia de exclusão relacionada com a habitação

Conceptual category	Operational category		Living situation	
ROOFLESS	1	People living rough	1.1	Public space or external space
	2	People staying in a night shelter	2.1	Night shelter
HOUSELESS	3	People in accommodation for the homeless	3.1	Homeless hostel
			3.2	Temporary accommodation
			3.3	Transitional supported accommodation
	4	People in a women's shelter	4.1	Women's shelter accommodation
	5	People in accommodation for immigrants	5.1	Temporary accommodation, reception centres
			5.2	Migrant workers' accommodation
	6	People due to be released from institutions	6.1	Penal institutions
6.2			Medical institutions	
6.3			Children's institutions/homes	
7	People receiving longer-term support (due to homelessness)	7.1	Residential care for older homeless people	
		7.2	Supported accommodation for formerly homeless persons	
INSECURE	8	People living in insecure accommodation	8.1	Temporarily with family/friends
			8.2	No legal (sub)tenancy
			8.3	Illegal occupation of land
9	People living under threat of eviction	9.1	Legal orders enforced (rented)	
		9.2	Repossession orders (owned)	
10	People living under threat of violence	10.1	Police recorded incidents	
INADEQUATE	11	People living in temporary/non-conventional structures	11.1	Mobile homes
			11.2	Non-conventional building
			11.3	Temporary structure
12	People living in unfit housing	12.1	Occupied dwelling unfit for habitation	
13	People living in extreme overcrowding	13.1	Highest national norm of overcrowding	

Fonte: European Federation of National Organisations Working With the Homeless. (2015).

Criminalising homeless people: Banning begging in the European Union. Brussels: Author.

